

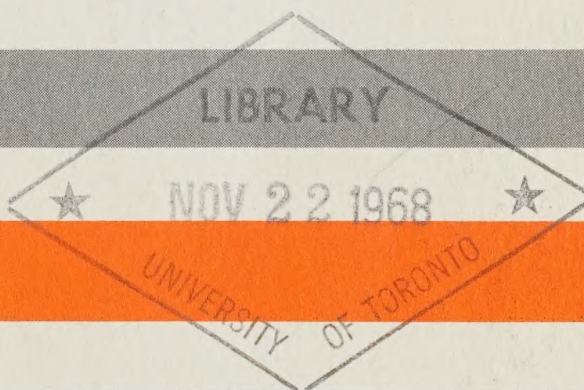
CAI  
ZZ  
-6HC50

Government  
Publications

a [Conference]

3 1761 11971100 0

**FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE**  
**QUÉBEC, March 31-April 1, 1964**




PRIVY COUNCIL OFFICE/OTTAWA





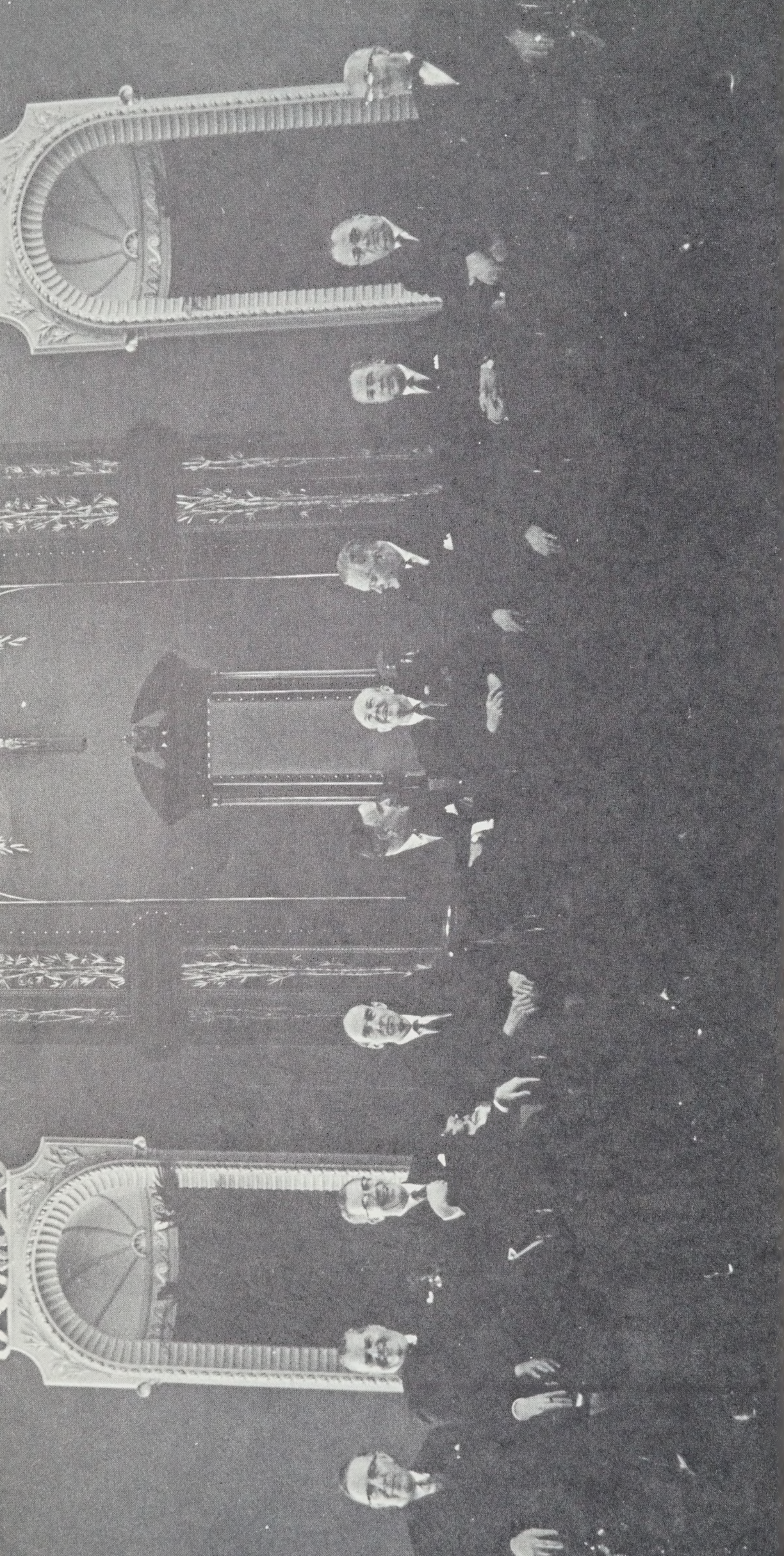
CAIPV 16  
64 C50



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119711000>





From left to right: Hon. E.C. Manning, Premier of Alberta; Hon. W.A.C. Bennett, Premier of British Columbia; Hon. D. Roblin, Premier of Manitoba; Hon. R.L. Stanfield, Premier of Nova Scotia; Hon. J.P. Robarts, Prime Minister of Ontario; Rt. Hon. L.B. Pearson, Prime Minister of Canada; Hon. Jean Lesage, Prime Minister of Quebec; Hon. L.J. Robichaud, Premier of New Brunswick; Hon. W.R. Shaw, Premier of Prince Edward Island; Hon. J.R. Smallwood, Premier of Newfoundland.



**FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE**  
**QUÉBEC, March 31-April 1, 1964**

PRIVY COUNCIL OFFICE/OTTAWA



© Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,  
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX

1735 Barrington Street

MONTREAL

Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA

Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO

221 Yonge Street

WINNIPEG

Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER

657 Granville Street

or through your bookseller

Price: 75 cents

Catalogue No. Z2-1964/2

Price subject to change without notice

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.

Queen's Printer and Controller of Stationery

Ottawa, Canada

1968



## TABLE OF CONTENTS

	Page
Foreword . . . . .	2
Suggested Agenda . . . . .	4
Federal and Provincial Opening Statements and Sub- missions* . . . . .	
The Government of Canada . . . . .	5
The Government of Quebec . . . . .	11
The Government of New Brunswick . . . . .	25
Statement by the Minister of Finance of Canada on Intergovernmental Taxation . . . . .	29
Communiqué issued at the conclusion of the Federal- Provincial Conference on April 2, 1964. . . . .	31
Appendix:	
List of federal and provincial representatives and advisers. . . . .	33

---

\* No formal opening statements were presented by eight of the provinces.



## FOREWORD

At the Plenary Conference of Prime Ministers and Premiers held in Ottawa from November 26 to 29, 1963, the Prime Minister and Premiers agreed to hold another conference early in 1964 and accepted the invitation of the Prime Minister of the Province of Quebec, Mr. Jean Lesage, to hold the meeting in Quebec City.

On December 5, 1963, Mr. Lesage wrote to Prime Minister Pearson stating that accommodation would be available in Quebec City for conference delegates starting Sunday, February 23 or Sunday, March 1, 1964. Mr. Lesage suggested that the Prime Minister contact the other nine premiers to see which date would be most convenient.

On December 31, 1963, Mr. Pearson acknowledged Mr. Lesage's letter and wrote to the provinces. Some of the provinces replied saying that the proposed times were too early in the year, and after suggesting later dates to Mr. Lesage, the Prime Minister wrote again to the provinces proposing March 31 as a possible date on which Quebec could accommodate the conference. All Premiers except Mr. Lloyd of Saskatchewan replied that they would be able to attend the conference on this date.

The Conference convened in the Legislative Assembly of the Quebec Parliament Buildings on Tuesday, March 31, 1964. Sessions were held during three days, ending April 2, 1964. Prime Minister Pearson and the Minister of Finance, Mr. Walter Gordon, presented written statements, as did Prime Minister Lesage of Quebec and Premier Robichaud of New Brunswick. These four statements are reproduced in this booklet as officially presented. Otherwise, all the meetings of the Conference were held in camera.

A previously agreed upon agenda was used as the outline for the discussion. This agenda is also reproduced as is a list of the conference delegates.

The main part of the Conference was spent in discussing federal-provincial fiscal relations, principally shared-cost programmes and conditional grants. It was agreed that the federal government should immediately enter into detailed discussions with the Provincial governments over contracting-out arrangements for certain shared-cost programmes of a permanent nature involving annual expenditures. The problems of mutual taxation and tax exemption between the two levels of government were also discussed. It was decided that a special body, to be known as the Tax Structure Committee, should be set up to study federal-provincial fiscal relations generally and to make an initial report to the Conference by early 1965. This Committee would consist of three federal ministers plus one minister from each of the provinces.



Federal proposals for a Canada-wide programme of loans to university students and an extension of family allowances to cover 16 and 17 year old students were discussed. Agreement was reached that the provinces would be consulted before any federal action was taken.

Problems involving the relation of the proposed federal pension plan to a proposed Quebec scheme of a similar nature was also a main topic of discussion.

Other topics discussed were future federal-provincial liaison arrangements and the calendar for many different types of federal-provincial meetings for 1964, a proposal to extend the hospital insurance programme to cover mental health and tuberculosis, participation in Expo 67, off-shore mineral rights, proposals for further highway construction assistance, the problem of hate literature, the taxation of public utilities in Alberta and Newfoundland, and problems concerning unemployment compensation.

After the concluding session the Conference issued a joint press communiqué describing the topics covered. This communiqué is included in this booklet. An appendix includes a list of federal and provincial representatives and advisers.



### Suggested Agenda

- I. Relations between shared-cost programmes and fiscal arrangements, including the implications of contracting-out.
- II. Canada Pension Plan.
- III. Reciprocal arrangements regarding taxation of government departments and agencies.
- IV. Other aspects of fiscal relations.
- V. Federal proposals regarding loans to university students.
- VI. Liaison arrangements, with particular reference to calendar of meetings for 1964.
- VII. Report on Canadian 1967 World Exhibition.
- VIII. Other matters.



Statement by  
THE RIGHT HONOURABLE L. B. PEARSON  
Prime Minister  
of  
Canada

CONDITIONAL GRANTS AND SHARED-COST PROGRAMS

In my opening statement at our meeting last November, I suggested that we should approach that conference as the beginning of a new chapter in federal-provincial relations. At this conference, certainly, we are continuing with the same chapter, but whereas the main cross-heading in November was fiscal arrangements for the financial year which is now upon us, today it is shared-cost programs; the results of our discussions will be reflected not in 1964 but in 1965 and subsequent years.

I will begin by very briefly summarizing the federal approach to this problem, which I set out on November 26. We believe that in the past shared-cost programs have been essential to remove the obstacles created by the uneven fiscal capacity of the provinces and the competing demands on provincial treasuries. These programs have made an essential contribution, I believe, to the economic and social progress of Canada, and to the reduction of regional unevenness in that progress. However, changing conditions - including, above all, the development of our system of equalization of revenues in the shared tax fields - now offer us more alternatives than we had in the past. It is appropriate, therefore, to consider whether some of the shared programs should now be changed, with federal withdrawal and a full assumption of provincial responsibility.

In the first place, what are the programs we are talking about? The general phrase "conditional grants and shared-cost programs" covers, as we all know, a great number of varied arrangements between Canada and the provinces. Fundamentally, however, the programs divide into two kinds: one, those which provide current services; two, those which finance capital projects. The prime examples of the first are hospital insurance and the four welfare assistance programs. The capital programs include the Trans-Canada Highway, ARDA, and the construction of technical and vocational schools.

With capital programs, the expenditures on any one project are for a limited time. In effect, the federal and provincial governments are sharing in building a highway or a dam or the like. When it is built, the expenditures stop. Thus, while some of the programs are fairly long-term, they are not permanent. Their number and extent depends on a continuing series of decisions. The capital programs therefore are, by their nature, a flexible instrument of federal-provincial cooperation. How many new projects are started, as existing ones are completed, will depend on changing conditions which none of us, I am sure, would claim to foresee.



It may well be that if, as we certainly should hope, economic development over the years results in provincial governments becoming more equal in the relation between their responsibilities and their resources, the need for the federal government to share in the costs of capital projects will diminish. But that, if it happened, would not be a withdrawal from existing programs. It would be a natural run-down, as some programs end without others taking their place. There would be no alteration of commitments and therefore no fiscal compensation involved. Indeed, the concept of tax changes equal in value to the expenditures foregone obviously is not applicable to programs which by their nature involve very different expenditures from year to year.

This run-down of capital projects, as all provinces become more able to finance them for themselves, is a possible and desirable development. But it is not **inevitable**. We can all imagine economic conditions taking shapes that would make more shared programs necessary. That is to say, the federal government's general responsibility for employment and economic activity in the country as a whole might, in circumstances of slow economic growth, require us to initiate more, rather than less, capital programs jointly with the provinces.

That is not a decision that we in Ottawa should or could ever take alone. Federal power in this field is restricted to taking initiatives, to putting proposals to the provinces. New programs cannot be started unless at least two parties agree to do the sharing. There is, therefore, no question of undertaking such programs without consultation. But, in the general interest of Canada, the federal government should be willing to take the initiative and propose new joint programs if and when economic circumstances require them, even though the general trend is away from such programs.

These, however, are issues for the future; bridges which may have to be crossed at a later date. The present question is: what changes, if any, should be made in the existing shared programs for current purposes?

Provincial governments have been aware for some time of the federal government's general approach. If provinces so wish, we are prepared to consider transferring to them full responsibility for shared programs that involve regular expenditures and are well established. In return we would alter our fiscal arrangements in such a way that the size of the expenditures transferred would be closely matched by the extra room made available for provincial taxes.

Such a change cannot be made by our decision alone. The existing programs are covered by agreements which in the major cases run for several years ahead. For the period of the agreement, we can completely withdraw from the program concerned only if all provinces so wish.



Therefore the only early change that we can make by federal policy, without the unanimous consent of the provinces, is to allow contracting-out. That is to say, the federal government would withdraw in the case of provinces that so wished but maintain the program for provinces wishing it to continue.

Even on this basis, the federal government's freedom of action is limited. Let us take as an example by far the largest of the programs, hospital insurance which in the fiscal year now beginning is estimated to cost the federal treasury over \$400 millions. The agreements with each province provide that it will receive 25% of the per-capita cost of the program in the province plus 25% of the average per-capita cost in all provinces. Thus, if one province were to exercise a right of contracting-out and then departed from the existing scale of the program, as it operates under the agreement with all provinces, the present basis for calculating cost shares would disappear. Contracting-out by one province would alter the amounts due to other provinces under the agreements as they stand.

Accordingly, for this particular program, there is only one kind of contracting-out which it is directly in our power to implement, pending re-negotiation of the agreements with all provinces. It would be a revision not in the program but in the related fiscal provisions. That is to say, a province that wished to contract out would undertake to continue, for an interim period pending revision of the existing agreements, a program identical with the program provided in all provinces under the agreements. In that event, there would be no effect on the federal payments to other provinces. The difference for the contracting-out province would be that it would not receive payments from the federal government but instead there would be a financial equivalent in the form of an increased abatement of federal taxes for residents of that province.

This would be, I recognize, a rather rigid kind of contracting-out. It must be understood, however, that it is the only kind we can provide without re-negotiation of the agreements with all provinces. If such re-negotiation is agreed to by all, then of course we can consider a more flexible system now. Alternatively, greater flexibility could be achieved in time by our giving notice at an early date of the federal government's intention to make thorough-going changes in the agreements. While the notice period required is lengthy, it would be advisable to consider at this conference whether such action is desirable.

We would propose that the compensation, to a province contracting-out in this way, would take the form of equalized tax room in the field of personal income tax. The amount would be substantial - for provinces as a whole, of the order of 12 or 13 per cent of personal income tax.



So long as a contracting-out province was maintaining the program on the same basis as other provinces, there would be no difficulty in calculating the compensation due. Any difference between the actual amount and the value of the tax room could be adjusted by adding to or subtracting from the province's equalization payments.

We would have to enter into somewhat more complicated arrangements if, following a re-negotiation of the existing agreements, the contracting-out province made its program different from that provided in other provinces. Actual costs would no longer provide the proper standard for compensation. On the other hand, we recognize that no province would be happy to contract out if it thereby received compensation related only to the cost of the program in the past. Some allowance for escalation of costs would be necessary. On the other hand, there would be unfairness to other provinces if this provision for escalation lasted for more than a few years; furthermore, there would be disadvantage to other provinces if the allowance for escalation exceeded the actual rate of increase in costs in whichever of the participating provinces that rate is lowest.

There are two other aspects of contracting-out of hospital insurance which I should mention. First, the federal government would be anxious to assure that any contracting-out arrangement would provide continued coverage, on a reciprocal basis, for people who move from one province to another. Secondly, some very valuable technical cooperation and standard-setting has been encouraged by the hospital insurance scheme. Contracting-out would remove the direct financial incentive for such cooperation. We would hope that suitable administrative arrangements could nevertheless ensure continuation of the same consultation and cooperation.

I have discussed hospital insurance at some length because it is by far the biggest of the current shared-cost programs. Financially, indeed, it alone accounts for more than a half of the programs which could be withdrawn in exchange for the abatement of federal taxes.

The next step, I think, is to hear your views. I have made it plain that the federal government is in principle willing to substitute equalized tax room, in the field of the personal income tax, for its share of hospital insurance. Without unanimous agreement, this could not be put into full effect, as a nation-wide change, until 1970, after the expiry of existing agreements. If, in the meantime, only some provinces want to take over full responsibility for the program, we are willing to provide for contracting-out. I have attempted to analyse what exactly, in this situation, the federal government can itself arrange with a contracting-out province, and what would depend on the consent of the provinces as a whole. I am sure we can all see that the problem is complex. Clearly the time for the federal government to make a definite proposal is after hearing your views in more detail.

Before we do that, however, I should refer briefly to some of the other programs. The next most important, taken as a whole, are the assistance programs. Three of these are the so-called categorical programs, which provide allowances for disabled people and blind people and old-age assistance to those under 70. The fourth program, and of course the most expensive, is unemployment assistance, which operates in practice as something close to a general assistance program.

In my opening statement in November I indicated that, in the federal government's view, any changes in these welfare programs should be based on a review of the four programs as a whole. We cannot see any equitable basis for tax abatement as a substitute for some of the programs, without taking the others into account.

It was agreed at the November conference that there should be a general review of the joint welfare programs, and meetings of officials have since prepared the way for a conference of Ministers of Welfare which has been proposed for May. I suggest that it would be premature, meantime, to discuss contracting-out arrangements for those programs.

There are, however, a great many smaller programs which we are ready to discuss now. The forestry programs, for example, were recently continued for one year. We would propose to extend them for a further two years - that is, for three more years in all. At the end of that time, our present fiscal arrangements will be revised in any event. If, for the further two years, some provinces wish to contract out of the forestry programs, that can be arranged, with compensation to be paid in cash as a supplement to equalization payments.

The health grants are, in our view, a program of continuing value which we wish to sustain. We propose to go on offering them to provinces which so wish. We are, however, prepared to consider alternative arrangements with provinces which would prefer to contract out.

Before leaving the subject of health, I should mention the hospital construction grants, although they are of a capital rather than a current nature. They have been a very valuable program in the past, but we believe that they will pretty well have achieved their purpose by the time existing commitments come to an end. That will be in 1968. Any province which wishes to contract out meantime should be able to do so.

There are some smaller programs which we are disposed to terminate, with due notice of course, and others for which contracting-out with compensation can be arranged. However, I think that the next step in our discussion today should be a general exchange of the views of all the Premiers. We are all aware, I am sure, that this is a complex subject. The approach



that I have suggested, looking at the principal programs one by one, **appears** to provide the best way of making practical progress. **The programs are too varied to lend themselves** readily to discussion in principle.

This program-by-program approach should not, however, obscure the broader objective. There may be various criticisms of particular programs, but those criticisms in themselves are not so substantial as to require discussion at the level of this conference. The underlying reason for our discussion is the growing belief that, provided there is adequate equalization, services provided by the provinces should be paid for by taxes which the provinces raise. I do not think anyone quarrels with that principle. Certainly the federal government does not. The problem is how to apply it equitably. There are great practical difficulties in assessing compensation for existing programs on a basis that is fair to all provinces. I have outlined one approach. I do not say that it is certainly the best. When we have heard your views, we may want to make other suggestions.

For example, it would be possible to consider, instead of the program-by-program method, what might be called a linear approach. By that I mean the re-writing of existing agreements so that the percentage of the federal contribution to the whole range of shared-cost programs would be gradually reduced over a period of years. That might provide a more satisfactory basis for calculating the degree of abatement of federal taxes that would be fair compensation for all provinces; the abatement would, of course, be phased to go along with the reduction in federal costs.

I mention this alternative to suggest that we should none of us enter this discussion with closed minds. We are examining the future of programs which have, on the whole, served well in the past. Our aim now is to find out whether, with changing conditions, there may not be even better ways of doing things. There are few devices so good that they do not in time require re-examination. But it should not be a re-examination in which we deal only with pressing immediate problems. It should be a re-examination based on a look at the future and a full regard for the considerations which will truly maintain and strengthen the unity of our country in the years ahead.

Statement by  
THE HONOURABLE JEAN LESAGE  
Prime Minister  
Minister of Finance  
and of  
Federal-Provincial Affairs  
of the  
Province of Quebec

The Federal-Provincial Conference, which got under way in Ottawa last November, is presently being continued in Quebec. We are indeed pleased that the Government of Canada and the governments of the Provinces of this country so readily accepted to meet in Quebec in order to carry on the work undertaken four months ago. Our Capital and its entire population rejoice at your presence in our midst.

In the name of the Government of Quebec, we bid you a warm welcome. May your stay prove both pleasant and profitable.

In our opinion, it does not seem necessary to reopen all the questions reviewed in November. Actually, for a number of these questions, it would seem advisable to let some time elapse in order that we may better judge the effects of the decisions taken at that time.

However, we do consider it essential to review anew two subjects of capital importance: fiscal arrangements and shared-cost programmes. In the first case, we would like to restate our position. The necessary improvements that we put forth - and which may even lead to a reform in depth of Canadian federalism - bring into sharp focus the problem of fiscality. In the second case, we reiterate our desire to contract out of conditional grants and shared-cost programmes in return for an adequate fiscal compensation and we are here setting forth, to this effect, precise and concrete proposals.

Moreover, we deal with other matters which are on the agenda of this conference or which refer to various measures recently announced by the Government of Canada.



## Fiscal Arrangements

The position of the Quebec Government concerning fiscal arrangements was set forth in the document that Quebec submitted at Ottawa, last November. It is deemed practical, however, at this point to reproduce in its entirety the text concerning fiscality and equalization payments:

"This question is divided into two subjects of major importance: the apportionment of taxation fields and equalization payments.

### a) Apportionment of taxation fields

The principal and the most urgent of the motives which impel us to demand a new fiscal apportionment is the present priority of provincial needs. Fiscal apportionment aims at satisfying these needs, that is to say, at permitting the provinces to devote themselves more adequately and more efficiently to putting the accent on human capital, if we may thus express ourselves. Education, welfare and health legislation are various measures which tend in this direction. As a corollary to this, the desired fiscal apportionment will permit them to meet their responsibilities in matters of economic development which, in turn, exercises an undeniable influence on human development. These two objectives are intertwined and complementary to each other. It also follows that they come under provincial jurisdiction and, as we have already said, the provinces do not presently have the financial means to completely reach these goals. It is this situation of ill-omen which could compromise the very future of our country and which it is absolutely necessary to correct.

Once again, we demand as minimum taxation powers: 25% of personal income taxes; 25% of corporation income taxes, which in this case amounts to approximately 10½% of taxable income; and 100% of succession duties. The transfer of property comes under provincial jurisdiction. It is therefore logical that the tax on donations inter vivos should go back to the provinces, since these donations are of the same nature as estates. Does all this amount to final and rigid demands? Not necessarily - and this, for two reasons. In the first place, we are presently studying taxation problems in Quebec. Until the report of the Royal Commission of Inquiry appointed for this purpose has been handed down, the proportions mentioned here may not be considered as final. One thing is certain, however, for us these demands represent a strict minimum and they are certainly not beyond that which our current study on taxation would establish as such.

We are not taking an absolute stand on the proportions above determined. Naturally, it is the combination which we would most prefer, but we would not refuse, for example, a percentage superior to 25% of personal income taxes, to compensate for a lesser percentage in the case of corporation taxes, or vice versa. In so far as succession duties are concerned, it is possible that the federal government would like to keep a small percentage for the purpose of verifying other types of taxes. If we can presuppose equivalence on personal income taxes or on corporation income taxes, we would consent to the federal government keeping, let us say, 5% of succession taxes could be treated in this way. Naturally, the implicit condition exists that the major share of succession duties are henceforth to be collected by those provinces desiring to do so.

It is important, however, that one be aware that the alternatives mentioned here in no way diminish the scope of our fundamental requests in fiscal matters.

b) Equalization payments

In 1960, we had requested that equalization payments be henceforth calculated on the basis of the per capita yield on personal and corporation income taxes, in that province where this yield was the highest.

Today, our stand on this subject remains substantially the same, except that to help the provinces with less revenue, we believe that the yield for succession duties should continue to be a part of the equalization formula, even though we asked that the federal abandon this field of taxation altogether. As a matter of fact, succession duties constitute an excellent measure of the relative wealth of individuals and, as such, could very logically serve as a partial basis for equalization.

We are indeed very happy to note that the present federal government, in the programme which it submitted to the people last spring, has promised that it would give to the provinces equalization payments guaranteeing, in joint taxation fields, the same revenue per capita as that which the richest province draws. This clear and unequivocal attitude satisfied us, for it meets one of our fundamental requests. It is also our understanding that the term "joint fields of taxation" automatically excludes revenues from natural resources from the calculation of equalization payments. Here again, there is an improvement over the present formula. We are getting back to the spirit of veritable equalization from which the government of Canada had strayed to an appreciable extent with the arrangements now in effect.

One point, however, has not yet been cleared up. Presently, equalization payments are established on the average per capita yield of revenues which the provinces may collect from the following taxes: personal income tax at the rate of 17% in 1963, 18% in 1964, etc.; corporation income taxes at the rate of 9% of taxable income by the federal government;



succession duties at the rate of 50% and the average for the last three years of half the revenues from the development of national resources. In the new formula, which we are proposing, this latter type of taxes would disappear. Thus, there remains to be established what percentage of personal and corporation income taxes and of succession duties should henceforth serve as a basis for calculation. We suggest that these percentages should be 25,25 (that is approximately 10½% of the taxable income of corporations) and 100, instead of 17,9 and 50 according to present arrangements."

This was the position taken by Quebec concerning fiscal arrangements in November, 1963. There was no sequel to this. As a matter of fact, the government of Canada was satisfied to release an additional 25% of succession duties and to change the basis of equalization payments by now using the two richest provinces average instead of the national average to calculate it. Furthermore, it kept intact the percentage of taxes which apply in calculating equalization payments. Finally, it corrected this amount to take into account, up to a point and according to rather technical clauses, provincial revenue derived from natural resources.

This new method of calculating fiscal arrangements gave Quebec an amount which, although far inferior to its minimum requests, represented almost half of the added total revenues which the federal government was willing to release. However, as we have just said, the amounts in question are far from sufficient to meet the priority needs of Quebec in the fields which come under its jurisdiction. Those received by the other provinces are probably also insufficient and for the same reason.

Furthermore, even though the calculation method adopted in November has corrected an injustice of which Quebec had been the victim following the fiscal arrangements of 1962-67, it has also given rise to dissatisfaction in some other provinces.

It may thus be said that the problem of fiscal arrangements is by no means solved. A matter for urgent action is then to find a genuine and equitable solution - one which takes into account the priority needs of the provinces.

Consequently, Quebec maintains integrally the position oft-iterated since 1960 - that is, the absolute need for an enlargement of taxation fields represented by the 25-25-100 formula and the equalization payments from these same taxes at these rates, taking as a basis the province where the yield from these taxes is the highest.

Moreover, as the provinces shall as of tomorrow occupy 75% of the field of succession duties, it would be fitting that the tax on donations inter vivos immediately be the exclusive concern of the provinces. The amount involved is not large, but this tax is essential for the effective and efficient administration of succession duties.

- II -

Joint programmes

The suggestions here set forth respecting joint programmes are based on the position that Quebec has frequently stated on this subject and on the position stated by the government of Canada on the matter.

A - Positions already established

1) The position of the Canadian Government

During the past months, the Canadian Prime Minister and several of his colleagues have **many** times repeated the policy which appeared in the Canadian Liberal Party's Manifesto (1962). This statement of policy reads as follows:

"If some provinces wish, they should be able to withdraw without financial loss from joint programs which involve regular expenditures by the Federal Government and which are well established. In such cases, Ottawa will compensate provinces for the federal share of the cost, by lowering its own direct taxes and increasing equalization payments. This will be done also if some provinces do not want to take part in new joint programmes that it may be desirable for the Federal Government to initiate with the provinces. In the case of scholarships and university grants, provinces that so prefer will receive from a Liberal Government unconditional equal financing."

More recently, that is on March 16, 1964, the Federal Minister of Finance, in his budget speech, stated the following (Hansard, p. 973):

"If the provinces so wish, we are prepared to transfer to them full financial responsibility for some of these established shared-cost programs of a continuing nature, and to make suitable fiscal adjustments either in a larger share of the direct tax fields or by changes or supplements to, the equalization payments."

Later on, in this brief, we devote a passage to shared-cost programmes of a continuing nature; our position, on these programmes, is to a considerable extent the same as that of the Federal Minister of Finance.

2) Quebec's position

Quebec had decided, since 1960 (July Federal-



Provincial Conference), to put an end to joint programmes. This stand was again expressed at the Federal-Provincial Conference of November 1963.

The joint programmes in force have certainly acted as a stimulus to the economic and social growth of the country. In several cases, they have provided a substitute for provincial initiative.

However, conditional grants paid by the federal government to the provinces in connection with joint programmes administered by the provincial governments present all types of difficulties. We understand that when the federal government decides to participate in such programmes, it requires that certain conditions be complied with by the provinces; these very conditions give rise to several complications.

The existence of these joint programmes signifies a loss of efficiency or work duplication and higher administrative costs. The provinces must have a staff whose specific task is to give accounts to Ottawa on the manner these programmes are carried out. The federal government must, in turn, employ officials to make sure that the conditions which it has stipulated have been respected by the provinces. In this connection, Ottawa has often the last word on disputed points.

To this, must be added the fact that shared-cost programmes are generally conceived without prior consultation with the provinces. By acting in this fashion, the central government **acts** as if it were a better judge than the provincial administrations of the values and the needs of the population. And yet, the provincial administrations have a far superior knowledge of the needs of their own population.

Moreover, we estimate that the provincial administrations, given sufficient financial resources, could henceforth show the same creative initiative and the same efficiency which, in certain circumstances, the federal government may have evidenced.

From an economic point of view, one must note that conditional grants linked to joint programmes represent, in practice, unconditional gifts to the rich provinces. As a matter of fact, it is probable that the latter would, in any case, have provided for their populations the services rendered by joint programmes. From that point on, the rich provinces can free an amount equal to the federal contributions and allot them to items of their own choosing. It is even possible that, circumstances permitting, the conditional grants would permit these provinces to maintain a lower taxation rate than that which it would otherwise have reached.

In the case of the less wealthy provinces, the opposite could take place. To benefit by federal shared-cost programmes, these provinces must at times reduce other items on their budget to free funds which they need in order to pay their share of joint programmes. Possible financial discrimination ensues in favour of subsidized services to the detriment of those which are not.

The constitutional problem brought up by joint pro-

grammes is serious. In practice, the existence of these programmes reduces the initiative of the provinces in the spheres of activity which the constitution recognizes as their own and it even distorts the order of priority which the provinces would like to establish in their own expenditures. Furthermore, most of the time, joint programmes aim at assuming the cost of undertakings which, normally, should come under provincial jurisdiction. However, for easily understood political reasons, it is difficult for the provinces to refuse the grants linked with shared-cost programmes. These grants thus become a compulsion which, for all practical purposes, places the provinces in a state of subordination vis-a-vis the central government. As a matter of fact, if some of the provinces, because of their constitutional position, do not want to submit to the conditions established by the central government, they are seriously penalized because they are deprived of sums to which their citizens have nonetheless contributed. Above all, it is this situation which, since 1960, has forced Quebec to participate in several joint programmes. However, this participation has always been for us but a makeshift solution while waiting for a satisfactory solution to this problem. We believe that the time has now come to solve this question once and for all.

#### B - Types of joint programmes and the terms and forms of equivalence

The principle according to which a province may contract out of joint programmes is clearly accepted by all, but it now remains to decide to what joint programmes and under what terms and conditions this principle should apply.

In drawing up the terms and conditions of options which it now submits, Quebec took into consideration five possible categories of joint programmes.

##### 1) Joint programmes of a continuing nature in which Quebec is at present participating

One must note, that certain joint programmes of a temporary nature have constantly been renewed since their inception. Quebec considers these programmes to be "de facto" programmes of a continuing nature. Thus, there are joint programmes that are of a continuing nature "per se" and others that are so "de facto".

In principle, Quebec wishes to contract out of all the programmes of this category, that is to say, among others, unemployment assistance, disability and blindness allowances, old age assistance, winter works, hospital insurance, hospital construction and grants for public health.

Contracting out could be established according to the following terms and conditions. It would take the form of fiscal equivalence and the application of the option formula would be carried out in two distinct stages:

##### a) First stage: From January 1st, 1965, for example, the



federal government would free the personal income taxation field by a given number of points, the total yield of which would be equal to the portion of expenditures effectively incurred by the federal government during the twelve months of the preceding fiscal year, for the financing of joint programmes in which Quebec no longer wants to participate.

At first glance, this equivalence would seem to apply more readily to joint programmes of a continuing nature "per se" than to those that are so "de facto". In fact, the latter can, theoretically come to an end; fiscal equivalence would then apparently lose a great deal of its final character. However, such is not the case, because if the programmes of a "de facto" continuing nature came to an end, the federal government would naturally have to start thinking about giving back to the provinces those taxation fields which it had previously needed to finance these non-permanent programmes. It is therefore better to anticipate this situation and establish fiscal equivalence from the very start.

Each year, between January 1st, 1965 and January 1st, 1967, without changing the principle of equalization, amounts would be added to, or subtracted from, the equalization payments according to whether the fiscal equivalence as at January 1st, 1965, would be greater or less than the expenses actually incurred by Quebec within the framework of the shared-cost programmes of which it would have contracted out.

During this two-year transition period, in order to facilitate the adjustment of the sums spent by Quebec with those that it would receive from the enlargement of taxation fields and from equalization payments if necessary, Quebec would pledge not to change the structure and the functioning of service already provided for in joint programmes from which it wishes to contract out.

b) Second stage: From January 1st, 1967, that is at about the time when the 1967-72 fiscal arrangements would come into force, the final fiscal equivalence could be determined in the light of experience gathered and appraised over the two previous years.

Once the final equivalence would have been determined, Quebec would then be free to take the course of action it wishes in the fields previously federally regulated by virtue of the joint programmes. Neither on one side, nor on the other would henceforth adjustments be made by means of addition to or subtraction from equalization payments.

In order to give some idea of what this equivalence would represent in terms of personal income tax, let us suppose that the sums, presently spent by the federal government in Quebec by virtue of joint programmes of a continuous nature from which Quebec wishes to withdraw, amount to \$212 million per annum. If we assume that 1% of the tax on personal income in Quebec yields \$5.3 million a year, equivalence would take the form of a release by the federal government of 40 additional points of this tax.

It is, of course, understood that should some other provinces wish to contract out, it will then be necessary to

utilize the yield of 1% of the personal income tax as it applies to each of them and not the Quebec yield from this tax, as in the preceding example. The number of taxation points released by the Canadian Government could then be different from one province to the other. However, this situation would not present more serious administrative problems than those which exist at the present time as the provincial tax rates on personal income already vary from one province to another. As a matter of fact, in virtue of the present arrangements, the rates of personal income tax imposed by the provincial governments already differ from one province to the next.

If all, or a majority of the provinces, did prefer contracting out to maintaining joint programmes, Quebec has no objection to the yield of the tax on personal income in the province where it is the highest being used as a basis to establish this fiscal equivalence, provided that the necessary adjustments be made by means of equalization to the level of that province.

We also admit that the method suggested here would be much more easy to apply if withdrawal from permanent-type joint programmes is effected as a whole. This is Quebec's point of view. Contracting out becomes more complex to administer in other respects if each province chooses to withdraw in its own fashion from a small number of joint programmes, without taking into account those from which other provinces themselves wish to withdraw.

2) Programmes of a temporary nature which Quebec has recently joined

Quebec does not wish, for the moment, to contract out of a small number of joint programmes of a temporary nature which it has recently joined. These are: a) capital assistance to technical education, b) the Trans-Canada Highway, c) ARDA and d) the Centennial of Confederation.

It is obvious that the Centennial of Confederation programme cannot be renewed. With respect to the other programmes, they will be renewed inasmuch as Quebec has not yet obtained the fair and reasonable share of the sums to which it is normally entitled, taking into account its needs and its population. So far as the programmes not to be renewed are concerned, they would call for the application of financial equivalence as previously stated.

Moreover Quebec does not wish to contract out of a few other programmes of a very special type which primarily deal with research and projects of a similar kind.

3) Already existing joint programmes in which Quebec is not taking part at present

At present, Quebec is not taking part in certain joint programmes which are being carried out in the other provinces but in which it also could have taken part.

4) Future joint programmes

In the case of future shared-cost programmes, and of



those already existing but in which Quebec is not participating at present, we would like to be granted financial equivalence which would then be transposed into an additional freeing of taxation fields taking as a basis for calculation the relative proportion of Quebec's population in relation to the whole of the Canadian population. In other words, if we take the present population and its geographical distribution as a basis, we can consider that the amounts paid out for joint programmes in the rest of Canada represent 71.1% of a hypothetical total that will reach 100% when Quebec receives, in the manner explained above, the 28.9% to which its relative population entitled it. Evidently, it would happen that, under some circumstances, situations may arise where the criterion of relative population will be found unsuitable as a basis for equivalence. It is also possible, in some circumstances, that equivalence cannot always be transposed into an enlargement of the taxation fields. In this exceptional case, equivalence could be converted into additions to the equalization payments to which Quebec is entitled.

In all fairness, Quebec is of the opinion that this option formula should be applied retroactively, not only to programmes only recently established or to future programmes but also to all those in which Quebec felt that it could not take part in the more distant past because of its stand on constitutional matters. In the case of these older programmes, equivalence is rather difficult to assess. Several factors must be taken into account. For example, certain joint programmes concern only one province, others involve a type of activity that is foreign to Quebec; others, on the other hand, could have been applied in Quebec.

However, it is possible to establish, in a very approximate way and for certain joint programmes of continuing nature, the sums from which Quebec did not benefit because of its stand on constitutional matters. Thus, in the case of hospital insurance, from 1959-60 all the provinces except Quebec were parties to the agreement; Quebec joined the programme in January 1961. For the sole year 1960, this province did not receive the amount of \$60 million to which it was entitled. The same reasoning holds true for unemployment assistance in which all provinces participated as of 1958. Since Quebec joined in 1959 only, it was not able to draw a sum of \$8 million to which its relative population would have entitled it during the 12-month period which elapsed between the time when the nine provinces participated in the programme and that when this province came in.

The two programmes mentioned here as an example apply to the whole of Canada and it is easy to establish retroactivity by taking into account only the years when Quebec alone was not a participant. The calculation is much more complex for those years when provinces other than Quebec were not participating in the programmes in question. It is also to be noted that, always because of its stand on the constitutional question, Quebec almost never took part in joint programmes aimed at a given region or regional activity while all the other provinces or so, at one time or another, took advantage of such programmes. In these cases, one can only speak of comparative retroactivity.

Be that as it may, provision could be made, once the necessary calculations have been made, for a so-called compensation payment which would permit Quebec to re-establish a certain balance between the amounts to which it would have been entitled and those which it actually received. Such a payment could be spread out over a certain number of years or be made in a global sum.

5) The improvement or enlargement of joint programmes from which Quebec would have withdrawn

Should, for any reason (such as additional services, consolidation, etc. ..) the federal government improve or widen joint programmes from which Quebec would have opted out, then fiscal equivalence based on relative population would apply in principle. An inverse equivalence would also take place, on the basis of expenses effectively incurred, if the federal government were later on to restrict the scope of programmes from which Quebec would have already withdrawn.

It is obvious then that the equivalence which the provinces would receive in the event that the federal government withdraw its financial participation in joint projects has nothing to do with the fiscal allotment brought about by our demand for 25-25-100. This is a completely different question. The fiscal apportionment which is demanded would serve the sole purpose of permitting the provinces to meet their responsibilities and to satisfy needs which have become top priority. Under no circumstance should this fiscal allotment appear as a compensation linked to the withdrawal of joint projects by the federal government.

- III -

Loans to Students

The fact that the federal government offers loans only, and not scholarships and loans to students as, at one time, it appeared that they might do, may, at first sight, appear to be an attempt to avoid the constitutional problem which granting scholarships would have created. Actually, through its control over credit, the federal government appears to be completely within its jurisdiction in granting loans instead of scholarships.

We do not think that such a procedure avoids the constitutional problem. The students themselves felt the same way about it since they have openly opposed the new federal policy.

The difficulty stems from the fact, not that it is a question of loans but rather of loans without interest to students. The loans will be granted by banking institutions with federal government endorsement but the central government will assume the refund of interest charges. In which case, this refund becomes a direct federal government subsidy to citizens for educational purposes. Furthermore, these citizens are students and this is certainly not a mere coincidence but



rather the result of a policy to aid education, which belongs to the exclusive jurisdiction of the provinces.

For these two reasons, the Quebec Government in so far as it is concerned, cannot accept that the federal programme under consideration be applied in its present form. Moreover we have already set up a service of assistance to students. The scholarships paid and the loans granted each year to students by the Government of Quebec represent considerable sums of money. We believe that we are already making a particularly important effort in this field without counting the enormous sums which we annually devote to the other sectors of education. Under the circumstances and in order to solve the problem presented by the federal policy of loans to students, Quebec requests that the amounts which the government of Canada would have devoted to the refund of interest on the loans granted to Quebec students by chartered banks be handed over to the Quebec government in the form of fiscal equivalence. In order to establish this equivalence we would accept that account be taken of the relative proportion of the Quebec population. To this amount, it will obviously be necessary to add a sum for bad debts eventualities. This sum, or this proportion of cases of bad debts, has probably been provided for at this point by the Government of Canada for the country as a whole.

#### - IV -

#### School Allowances

In the last federal budget speech, an extension of the system of family allowances is provided for, to include those aged 16 and 17 who attend school. The allowance considered is \$10 per month.

The Government of Quebec believes that it is much more a matter of school allowances than strictly speaking family allowances. In our opinion, the federal project aims much more at increasing the length of school attendance than at raising the income of parents, for the benefit of their children, as is the case with family allowances. It is what the federal minister of Finance himself stated in his last budget speech. (Hansard, p. 981).

"A central feature of our policy is to encourage and assist young people to continue their training to fit them for employment. To further this objective we propose that family allowances shall be paid in respect of children aged 16 and 17 years who are attending full-time educational or training courses."

Further on, the minister added (Hansard, p. 982):

"Teenagers have faced more difficulty in finding jobs than most adults. This measure is designed to assist and encourage as many teenagers as possible to obtain two years more of training to equip themselves more fully for the kind of jobs

that are likely to be available."

It must be added that this was one of the objectives we sought when, in 1961, we instituted our own system of school allowances. At the moment, we pay \$10 per month to all school children of 16 and 17 who attend a recognized educational institution.

This allowance certainly had a marked effect on the level of school attendance since, on December 31, 1962, 104,121 students were receiving it in comparison with 122,982 on the same date of 1963. It is expected that over 140,200 students will receive this allowance in 1964.

Between the projected federal programme and the already existing Quebec programme, the coincidence of the amount paid out and the age group concerned is too great not to be similarly reflected in the objectives of these two programmes.

Be that as it may, there can be no question of our giving up the responsibilities that we have already taken in this field because the Canadian Government has decided to carry out a policy similar to ours. Nor is it in our plans to permit the simultaneous application of the two programmes. There remains but one solution: fiscal compensation.

That is why Quebec wants the Government of Canada, acting in a spirit of justice and of logic, to grant it in the form of fiscal equivalence, the amounts which it would have paid to young Quebecers of 16 and 17 years of age, had the Quebec Government not already been in this field. According to preliminary calculations, the amount in question, for the first complete year, is of the order of \$15 million which would involve an enlargement of the field of personal income tax of about 3 points.

Moreover, in instituting its programme of school allowances, the federal government is considering reducing, for purposes of federal personal income tax, the exemption which it now grants to parents of students of 16 and 17 years of age. Yet, when we established our own system of school allowances, we did not reduce this exemption for purposes of provincial personal income tax, precisely because we were dealing with school allowances. For its part, the federal government had adopted the same attitude as ours. We hold on firmly for the continuation of this policy. Otherwise, if there were a reduction of the federal exemption, parents of students of 16 and 17 years of age in Quebec, would be penalized and would receive less, on account of the federal government's intervention, than what they presently have a right to under our own system of school allowances.

- V -

Intergovernmental Cooperation  
and Consultation.

In the brief submitted by Quebec at last November's



Federal-Provincial Conference, the following statement was found:

"In suggesting in 1960 that a permanent secretariat of Federal-Provincial Conference be established, it was our opinion that with such an organism, federal-provincial meetings and contacts as much at the ministerial level as at that of government officials, would be better prepared and even more fruitful. Furthermore, such a body would establish and maintain intergovernmental relationships on a permanent and regular basis. We reiterate this request, today, because we believe it even more pertinent than ever.

Actually, it is important to institute intergovernmental organisms of which the permanent secretariat of Federal-Provincial conferences should be the first. Along the same lines, one should also think of a permanent Council of Provinces.

Such institutions have become indispensable. They are probably the only concrete means of avoiding that the provinces be faced with "faits accomplis" or with unilaterally dictated measures without previous consultation between and among themselves and with the central authority."

Quebec's position on the question of intergovernmental cooperation and consultation as stated in November remains unchanged.

Statement by  
THE HONOURABLE LOUIS J. ROBICHAUD  
Premier of the Province of New Brunswick

At the Federal-Provincial Conference held during November last, I made a brief statement expressing the interests and concerns of New Brunswick. In the light of the statements issued by the other Premiers on behalf of their provinces, and the results of the various meetings of officials held during the past four months I wish to make a firmer, though again not elaborate, statement of New Brunswick's position.

We do not feel that the procedure of "contracting out" is a valid approach to shared cost and conditional grant programmes for New Brunswick. Our quarrel with these programmes is such that "contracting out", we sincerely hope, is not the solution. There has been a lack of prior discussion between governments which has already been thoroughly discussed and should the spirit of the past nine months prevail our complaints in this area are at an end.

The detailed administrative and audit controls exercised by the Government of Canada has led to a heavy expense by the provinces involving many delays and considerable duplicate sets of records with no positive benefits to either party to the agreements. We lend our voice to those who have proposed a rationalization to these controls and suggest that a more reasonable and less stringent system is possible. I am confident that a cost-benefit study of these activities would display the correctness of this complaint.

Exclusive of the mechanics of working with these programmes we feel that an examination of the aims and goals of these programmes in general is called for at this time. What are we trying to accomplish by them? The Government of Canada is attempting to provide incentives for provincial expenditure for specific programmes felt by the Government of Canada to be in the national interest. The Provinces, however, have a variety of fields of responsibility which cannot be avoided and regardless of what expenditures are made in the areas chosen by the Government of Canada for support, they must continue to carry those responsibilities. We are faced, as a result, with one authority endeavouring to apply national interest and standards to ten quite different areas. These national interests and standards are often at variance with the priorities placed upon provincial governments. There is then the further complication of varying fiscal ability to pay the cost.

New Brunswick is one of the provinces least able to pay its way as evidenced by its low per-capita income. Nevertheless, the people of New Brunswick are paying their share with the highest incidence of taxation in Canada. Our problem is two-fold then, in providing basic services to our people --- we are poor and unable to carry the whole load ourselves; and secondly, because of our poverty our needs have been neglected to the point where a backlog beyond our capabilities remains to be completed.



The problem of our low earning capacity is recognized, to some extent, in the equalization provisions of the Federal-Provincial Tax Arrangements. Although this enables us to maintain many programmes it does not materially assist to clear the backlog. I might point out at this time that New Brunswick does not see any advantages accruing to it through the introduction of "tax abatements" in lieu of federal participation in shared-cost programmes. It is not our intention of seriously resisting the transfer to abatements where feasible; however, we must draw attention to the fact that this can only be done on a practical basis in the high income provinces. Full abatement of income taxes in several provinces would not yield the levels of income necessary to replace the present federal participation in shared-cost programmes. Further, too extensive a use of the abatement approach could seriously disrupt the fiscal balance being sought. The effects of such action upon equalization and other grants must be borne in mind.

We do feel, however, that the shared and conditional grant programmes can be carried forward to adequately recognize the desires of the Government of Canada and the responsibilities carried by the provinces. These programmes should be modified to allow flexibility and recognition of two basic points ---- the different needs of the provinces in their efforts to reach national goals of services; and the principle of fiscal equity.

I return to my earlier question. What are we trying to accomplish? What are our mutual goals? They vary from province to province but there are some basic services which all Canadians, wherever they may live, have a right to expect. These are such items as adequate hospital, educational and transportation facilities. The provision of such services are a provincial responsibility. Our needs vary ---- in some provinces reasonably adequate facilities are present, in others further growth is required due to growth in population, and in still others the standards are low. New Brunswick, regrettably, falls into the latter category.

If we are to continue at our present pace it will be many years before we and our sister provinces in the Atlantic Region achieve any realistic relationship to national standards.

May I suggest the following as an approach to federal participation in the fields of provincial responsibility. Both governments are faced with limited financial resources. The provinces must often resist the inducements from federal agencies to undertake expenditures in areas not of high priority in the province. This is regrettable and shows a lack of real appreciation by the Government of Canada of provincial problems. Could not general schedules of types of programmes or expenditures be established for each of the fields of responsibility? These could vary from province to province dependent upon need and financial priorities. The Federal Government could then share a percentage of the cost for gross provincial expenditure in each field.

The federal authority would have the ability to apply its own priorities by fields of responsibility through applying a variable scale of percentage participation. For example --- Education 50%, Health 75%.

Programme needs, such as a backlog of requirements for a specific service, could be recognized by higher percentages being shareable in those provinces having such problems.

Lastly, a fiscal equity should be recognized through relating the percentages shared to the ability to pay by a province. This would take into account the incidence of taxation and contribution a province's people are making relative to their ability to pay.

I shall give you a brief example. Transportation is a provincial responsibility where highways are concerned. It is an election commitment of the present Federal Government to assist in the construction of main trunk highways.

Under the above proposal, we would request that 425 miles of main trunk highway in New Brunswick would be included in a schedule of shareable expenditures in the field of responsibility titled transportation. Let us assume that the federal priority for contributions to transportation were established at 50% of gross expenditure.

Because of the great backlog of work to be done on the main trunk highways of New Brunswick assistance could be given to accelerate the completion of this by raising the shareable percentage for New Brunswick to perhaps 75% until a mutually established goal for level of service were reached.

Further, fiscal equity could be recognized by relating the percentages shared over the whole scale of provinces on the basis of relative ability to pay their share coupled with recognition of the load being carried by the taxpayer. For example --- assume one province with an incidence of provincial and municipal taxation of 10% of per capita income and another with 5%. It is only reasonable to assist the former to a greater degree than the latter since the latter has the ability to cover a greater amount of expenditure itself should it so desire. The general relationship of sharing could be so adjusted to reflect this.

Such an approach, I suggest, would reduce the problem of inflexibility, provide a recognition of provincial priorities, and give a vehicle for recognizing particular differences in needs as well as see that fiscal equity prevails.

There are precedents for this approach and I feel it would go far in achieving our goals.

In conclusion, I wish to draw attention to two points --- many of our needs in the Atlantic Region can be specified in concrete terms such as miles of highway, numbers of hospital beds, or school classrooms and facilities. Our population is relatively static and so if these problems were attacked and the facilities built it could be a virtual "once and for all" solution.

Secondly, if we do not take a **rational approach** to the problems of the less developed areas of this country to rapidly bring them up to respectable levels of basic services we will only continue to stagnate and carry friction within our nation.



I feel that many of these requirements can be solved over a brief span of years without placing extreme pressures upon the country. It is my hope that the growth areas of Canada will continue to grow and adequately provide for their expanding needs. I expect that New Brunswick, given an opportunity to bring its facilities up to an acceptable standard, will be among those growth areas and contributing to national development.

Statement by  
THE HONOURABLE WALTER GORDON  
Minister of Finance  
of the Government of Canada

Intergovernmental Taxation

At the present session of Parliament the Government will introduce a measure to require some 28 federal Crown corporations to waive their exemption from provincial sales taxes, gasoline taxes and motor vehicle licenses. While we believe this legislation will solve one problem in the area of intergovernmental taxation, we recognize that many problems remain. I know you are aware of most of these problems but I think it would be useful to list a few of them. Most of them are in the sales tax field.

The federal government is presently administering its indirect sales tax in such a way as to bear upon provincial agencies but not upon provincial departments. This has caused difficulty and annoyance because of the virtual impossibility of drawing a line between departments and agencies at exactly the same place in each province. The result has been that provincial bodies which perform essentially similar functions are taxable in some provinces and exempt in others. The hospital insurance bodies are the best known example of this state of affairs but there are others.

There are particularly difficult problems involved in the application of federal and provincial sales taxes to building materials. At the present time federal contractors are paying provincial sales taxes for most of the building materials which they buy and these taxes are passed on in contract prices to the federal government. On the other hand provincial governments have in many cases not been bearing the incidence of the federal sales tax on building materials.

A particular set of problems applies as between the federal government and municipalities. On the one hand the federal government is paying very large grants in lieu of municipal taxes while on the other hand municipalities have been granted extensive exemptions from the federal sales tax so that municipalities are, for the most part receiving the best of both worlds. However, a few of our municipalities continue to feel hard done by because properties of some of our agencies - notably including the National Harbours Board - are subject to severely restricted grants in lieu of real property tax.

I would like to make a suggestion for your consideration which would rationalize this area of intergovernmental taxation and lead to a solution of the various problems which have been bothering us. The solution which I propose is that the federal government and the provinces should, subject to a



few safeguards and exceptions, submit to each others taxes. This would mean that federal departments (including the Department of National Defence) as well as agencies would waive their exemption from provincial taxes and that provincial departments as well as agencies would submit to federal taxes. The principal taxes which federal departments and agencies would pay would be those which are listed in the Crown Corporations (Provincial Taxes and Fees) Bill, i.e., retail sales tax, gasoline tax, motor vehicle license. The federal tax which provincial departments and agencies would pay could probably be restricted to the federal excise tax. This, of course, is in addition to the customs tariff which all levels of government now pay.

An arrangement for reciprocal taxation would offer several important advantages over the existing situation. First of all it would place government and private enterprise on a more comparable footing by removing the competitive advantage which state enterprise may enjoy. In so doing it would recognize that while government exemptions may have produced few problems in a 19th century laissez faire economy they can create serious distortions in a 20th century mixed economy where the role of government - including departments as well as agencies - is enormously broadened.

A second advantage is that it would remove the vexing administrative problem of attempting to distinguish between departments and agencies. Even if a legal distinction can be worked out between departments and agencies, the inevitable result is that the fine line between the two will be drawn at different places for the different governments involved.

A third advantage is that such a change would, at all levels of government, strengthen the tax system by decreasing pressures for exemptions from various sources. Tax exemptions distort the allocation of resources in an economy and narrow the bases to which taxes are applied thereby exerting upward pressure on the rates of taxation; expert opinion generally agrees that exemptions should be employed only where the benefits to be achieved are of great importance.

A few safeguards would be necessary in any arrangement for reciprocal taxation. The most important would be that no level of government would be bound by a tax designed to discriminate against government.

It has not been possible for us to make any precise estimate of the financial impact of our proposal. However, we believe that the overall net impact would be relatively small. Thus, from the federal standpoint, our saving from increased taxes would be approximately offset by the increased payments to provincial revenue collectors.

The above proposals would clearly require much study before they could be put in concrete form. However, if the provinces are interested in this idea, I would suggest that the matter be looked into at the official level and a report made to us for further discussion at the next ministerial meeting.

## COMMUNIQUE OF THE FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE

QUEBEC CITY, 2 APRIL, 1964

The governments of Canada and of the ten provinces of Canada met in Quebec City from March 31st to April 2nd, 1964. In the spirit of cooperation which had marked their last meeting in November 1964, they continued the discussion of problems of common interest.

The subjects examined included shared-cost programmes and conditional grants, and the relation of these to fiscal arrangements. There was also an exchange of views on other aspects of fiscal relations.

The federal government outlined its proposals for loans to university students, which were examined at some length. There was also discussion of the effects of the extension of the federal programme of family allowances to cover children aged 16 and 17 who are students. Before taking action on the federal proposals, the views expressed by provincial governments will be considered.

The federal proposals for the Canada Pension Plan were further discussed. The government of Quebec indicated that its proposed plan would be one which could provide portability of benefits with the Canada Pension Plan, and there was general agreement to ensure the widest possible pension coverage for Canadians.

Future liaison arrangements were discussed, together with a calendar for federal-provincial meetings of various kinds during 1964. Other subjects were: the possibility of extending the hospital insurance programme to cover mental health and tuberculosis; the Canadian 1967 World Exhibition, in which all provinces indicated their intention to participate; reciprocal arrangements regarding the taxation of government departments and agencies; submarine mineral rights; the proposals of some provinces for further federal assistance to highway construction; and the problem of the distribution of "hate" literature.

It was agreed that the federal government should immediately enter into detailed discussions with provincial governments concerning contracting-out arrangements for shared-cost programmes. Such negotiations would apply to programmes which are of a permanent nature and which involve fairly regular annual expenditures.

The federal government suggested, and provincial governments agreed, that there should be a joint review of the nature and extent of federal and provincial taxes in relation to the financial responsibilities which nowadays have to be carried by federal and provincial governments. This should be a review in depth, but it ought to be undertaken promptly. In furtherance of this agreement, the conference gave consideration to a proposal to establish at once a "Tax Structure Committee", which would work under the auspices of the federal-provincial conference.



This committee would consist of one Minister from each provincial government and three Ministers from the government of Canada. It would have expert assistance, and would be charged to deliver an interim report before the end of the current year. This interim report would be reviewed at a further federal-provincial conference. The committee would be expected to produce a definitive report by a fairly early date in 1965.

It was agreed that an important purpose of this review would be to increase the range of tax resources available to the provinces, in order to meet their increasing responsibilities for education and other services.

A joint review of the tax structure is not to prejudice the early solution of the urgent financial problems confronting the provincial and federal governments. This will require mutual accommodation to reconcile their expenditure and revenue requirements.

All participants in the conference agreed that their efforts must be directed to finding mutually satisfactory fiscal arrangements to ensure the continued strength of both federal and provincial governments, working together in the interests of a prosperous and united Canada.

## APPENDIX

### FEDERAL AND PROVINCIAL REPRESENTATIVES AND ADVISERS

#### FEDERAL GOVERNMENT

Rt. Hon. L. B. Pearson, Prime Minister,  
Head of Delegation

Hon. W. L. Gordon, Minister of Finance

Hon. M. Lamontagne, Secretary of State

Hon. A. J. MacEachen, Minister of Labour

Hon. Judy V. LaMarsh, Minister of National Health  
and Welfare

Hon. G. Favreau, Minister of Justice

Hon. M. Sauvé, Minister of Forestry

Hon. Harry Hays, Minister of Agriculture

#### Advisers

Mr. R. G. Robertson, Clerk of the Privy Council  
and Secretary to the Cabinet

Mr. T. Kent, Policy Secretary

Mr. G. Rouleau, Parliamentary Secretary to the  
Prime Minister

Mr. J. E. G. Hardy, Assistant Secretary  
to the Cabinet

#### Department of Finance

Mr. R. B. Bryce, Deputy Minister of Finance

Mr. A. S. Abell, Director of Federal-Provincial  
Relations Division

Mr. H.D. Clark, Director of Pension and Social  
Insurance Section

#### Department of Justice

Mr. E. A. Driedger, Deputy Minister of Justice

Mr. D. S. Thorson, Assistant Deputy Minister of Justice



Department of National Health and Welfare

Dr. G. D. W. Cameron, Deputy Minister of National Health

Dr. K. C. Charron, Director of Health Services

Dr. J. H. Horowicz, Principal Executive Officer,  
Health Services Directorate

Dr. J. W. Willard, Deputy Minister of Welfare

Mr. J. A. Blais, National Director of Family Allowances  
and Old Age Security

Dr. L. Z. Rousseau, Deputy Minister of Forestry

Mr. S. C. Barry, Deputy Minister of Agriculture

PROVINCIAL GOVERNMENTS

ONTARIO

Hon. John P. Robarts, Prime Minister

Hon. James N. Allan, Provincial Treasurer

Hon. Stanley J. Randall, Minister of Economics  
and Development

Hon. Louis P. Cecile, Minister of Public Welfare

Hon. Matthew B. Dymond, Minister of Health

Hon. William G. Davis, Minister of Education

Advisers

Mr. H. E. Brown, Deputy Provincial Treasurer

Mr. Douglas J. McClellan, Comptroller of Revenue,  
Treasury Department

Mr. W. J. Smithson, Director, Research and Statistics,  
Treasury Department

Mr. Laurence E. Coward, Chairman, Ontario Pension  
Commission

Mr. Albert E. Stacey, Director, Pensions Funds Branch,  
Treasury Department

Mr. Stuart W. Clarkson, Deputy Minister of Economics  
and Development

Mr. Donald W. Stevenson, Director, Economics Branch,  
Department of Economics and Development

Mr. James S. Band, Deputy Minister of Public Welfare  
Mr. R. A. Farrell, Economic Research, Prime Minister's  
Department  
Mr. William Kinmond, Press Information, Prime Minister's  
Department  
Mr. W. Malcolm McIntyre, Secretary of the Cabinet  
Dr. W. G. Brown, Deputy Minister of Health  
Mr. George E. Gathercole, Co-Chairman, Ontario Committee  
on Portable Pensions  
Mr. George S. Tattle, Comptroller, Department of Health  
Dr. J. B. Neilson, Chairman, Ontario Hospital  
Services Commission

#### QUEBEC

Hon. Jean Lesage, Prime Minister  
Hon. Paul Gérin-Lajoie, Minister of Youth  
Hon. René Lévesque, Minister of Natural Resources  
Hon. Carrier Fortin, Minister of Labour  
Hon. Eric Kierans, Minister of Revenue  
Hon. Bona Arsenault, Provincial Secretary

#### Advisers

Mr. Jean Bieler, Deputy Minister of Finance  
Mr. Roger Marier, Deputy Minister of Family and Social  
Welfare  
Dr. Jacques Gélinas, Deputy Minister of Health  
Mr. Pierre Leboeuf, Assistant Deputy Minister of Health  
Mr. Claude Morin, Deputy Minister of Federal-Provincial  
Affairs  
Mr. L. P. Pigeon, Legal Adviser  
Mr. Marcel Bélanger, Economic Adviser  
Mademoiselle Mercédes Chartier  
Mr. Claude Castonguay, Actuary  
Mr. René Montpetit, Information Officer  
Mr. Denys Paré, Press Secretary



Mr. Joseph Couture, Chief of Protocol

#### NOVA SCOTIA

Hon. R. L. Stanfield, Premier

Hon. G. I. Smith, Minister of Finance and Economics

Hon. W. S. Kennedy Jones, Minister of Public Welfare  
Provincial Secretary

Hon. R. A. Donahoe, Attorney General,  
Minister of Public Health

#### Advisers

Mr. John A. Y. MacDonald, Deputy Attorney General

Mr. Innis G. MacLeod, Administrative Assistant to  
Premier

Dr. J. S. Robertson, Deputy Minister of Public Health

Mr. F. R. MacKinnon, Deputy Minister of Public Welfare

Mr. E.L. Goodfellow, Deputy Minister of Finance and  
Economics

#### NEW BRUNSWICK

Hon. Louis J. Robichaud, Q.C., Premier and Attorney  
General

Hon. L. G. DesBrisay, Minister of Finance and Industry

Hon. H. G. Irwin, Minister of Education and Co-Chairman  
of the New Brunswick Centennial Council

Hon. Bernard Jean, Co-Chairman of the New Brunswick  
Centennial Council

Hon. W. R. Duffle, Minister of Youth and Welfare

Hon. A. F. Richard, Minister of Public Works

#### Advisers

Mr. J. E. Anderson, Deputy Minister of Youth and Welfare

Mr. F. R. Drummie, Economic Adviser to the Government  
of New Brunswick

Mr. Norman Ruff, Economist

Mr. C. R. McElman, Executive Assistant to the Premier

Mr. William Broad, Press Liaison Officer

Dr. G. V. LaForest, Legal Adviser

#### MANITOBA

Hon. Duff Roblin, Premier and Provincial Treasurer

Hon. C. H. Witney, Minister of Health

Hon. George Hutton, Minister of Agriculture and  
Conservation

#### Advisers

Mr. R. M. Burns, Deputy Provincial Treasurer

Dr. Morley Elliott, Deputy Minister of Health

Mr. Gordon Pickering, Executive Director, Manitoba  
Hospital Commission

Mr. L. S. M. Partridge, Treasury Department

Mr. D. R. C. Bedson, Clerk of the Executive Council

#### BRITISH COLUMBIA

Hon. W. A. C. Bennett, Premier

Hon. R. W. Bonner, Attorney General

#### Advisers

Mr. G. S. Bryson, Deputy Minister of Finance

Mr. W. F. Veitch, Assistant Deputy Minister of Finance

Mr. W. C. Budd, Executive Assistant to Premier

Mr. G. D. Ekman, Adviser

Mr. E. M. Gunderson, Adviser

Mrs. K. R. Mylrea, Secretary to Premier

#### PRINCE EDWARD ISLAND

Hon. W. R. Shaw, Premier

Hon. M. A. Farmer, Provincial Treasurer

Hon. L. G. Dewar, Minister of Education

Hon. H. W. Wedge, Minister of Labour

Hon. H. B. McNeill, Minister of Health



Advisers

Mr. W. E. Massey, Deputy Provincial Treasurer

Mr. D. G. Dennis, Assistant Deputy Provincial Treasurer

SASKATCHEWAN

Hon. A. E. Blakeney, Minister of Public Health

Advisers

Mr. A. W. Johnson, Deputy Provincial Treasurer

Mr. T. K. Shoyama, Secretary, Economic Advisory and  
Planning Board

Dr. J. G. Clarkson, Deputy Minister of Public Health

Mr. H.S. Lee, Cabinet Secretary

Mr. R. L. McLarty, Special Assistant to the Deputy  
Provincial Treasurer, Federal-Provincial Relations

ALBERTA

Hon. E. C. Manning, Premier

Hon. E. W. Hinman, Provincial Treasurer

Hon. J.D. Ross, Minister of Health

Hon. Gordon Taylor, Minister of Highways

Advisers

Mr. K. Huckvale, Provincial Auditor

Mr. J.J. Frawley, Alberta Counsel in Ottawa

NEWFOUNDLAND

Hon. J. R. Smallwood, Premier

Hon. L. R. Curtis, Attorney General

Hon. E. S. Spencer, Minister of Finance

Hon. F. W. Rowe, Minister of Highways

Hon. M. P. Murray, Minister of Public Works

Advisers

Mr. W. M. Marshall, Comptroller and Deputy Minister  
of Finance

Mr. J. G. Channing, Secretary of the Cabinet and  
Deputy Minister of Provincial Affairs

Mr. A. B. Perlin, Adviser

Mr. J. C. Thompson, Adviser

Mr. Carl Goldenberg, Adviser

Mr. O. L. Vardy, Press Liaison Officer

Mr. E. Roberts, Assistant Press Liaison Officer

SECRETARIAT

Mr. J. E. G. Hardy, Secretary

Mr. E. C. Aquilina, Executive Secretary

Mr. J. Garner, Assistant Secretary

Mr. C. D. Allen, Assistant Secretary

Mr. D. H. Clark, Assistant Secretary

Mr. A. R. Roy, Assistant Secretary

Mr. R. O'Hagan, Press Liaison Officer

Mr. G. Brady, Press Liaison Officer

Mr. J. Regan, Special Services

Mr. P. Groulx, Administrative Officer

Mr. J. Villeneuve, Administrative Officer









L'hon. J.R. Smallwood, premier ministre  
L'hon. L.R. Curtis, Procureur général  
L'hon. E.S. Spencer, ministre des Finances  
L'hon. F.W. Rowe, ministre de la Voierie  
L'hon. M.P. Murray, ministre des Travaux publics

Conseillers

M. W.M. Marshall, contrôleur et sous-ministre des Finances  
M. J.G. Channing, secrétaire du Cabinet et sous-ministre  
des Affaires provinciales

M. A.B. Perlin, conseiller

M. J.C. Thompson, conseiller

M. Carl Goldenberg, conseiller

M. O.L. Vardy, agent de liaison auprès de la presse

Me. E. Roberts, agent de liaison adjoint auprès de la presse

SECRETARIAT

M. J.E.G. Hardy, secrétaire

M. E.C. Aquilina, secrétaire exécutif

M. J. Garner, secrétaire adjoint

M. C.D. Allen, secrétaire adjoint

M. D.H. Clark, secrétaire adjoint

M. A.R. Roy, secrétaire adjoint

M. R. O'Hagan, agent de liaison auprès de la presse

M. G. Brady, agent de liaison auprès de la presse

M. J. Regan, services spéciaux

M. P. Groulx, agent d'administration

M. J. Villeneuve, agent d'administration

ILE DU PRINCE-EDOUARD

L'hon. W.R. Shaw, premier ministre

L'hon. M.A. Farmer, trésorier provincial

L'hon. L.G. Dewar, ministre de l'Education

L'hon. H.W. Wedge, ministre du Travail

L'hon. H.B. McNeill, ministre de la Santé

Conseillers

M. W.E. Massey, sous-trésorier provincial

M. D.G. Dennis, sous-trésorier provincial adjoint

SASKATCHEWAN

L'hon. A.E. Blakeney, ministre de la Santé

Conseillers

M. A.W. Johnson, sous-trésorier provincial adjoint

M. T.K. Shoyama, secrétaire, Commission consultative des  
affaires économiques et de la planification

Dr. J.G. Clarkson, sous-ministre de la Santé

M. H.S. Lee, secrétaire du Cabinet

M. R.L. McLarty, adjoint spécial du sous-trésorier provincial,  
Relations fédérales-provinciales

ALBERTA

L'hon. E.C. Manning, premier ministre

L'hon. E.W. Hinman, trésorier provincial

L'hon. J.D. Ross, ministre de la Santé

L'hon. Gordon Taylor, ministre de la Voierie

Conseillers

M. K. Hukvale, auditeur de la province

M. J.J. Frawley, avocat-conseil de l'Alberta à Ottawa



M. Norman Ruff, économiste  
 M. C.R. McElman, adjoint exécutif du Premier ministre  
 M. William Broad, agent de liaison auprès de la presse  
 M. G.V. Laforest, conseiller juridique

## MANITOBA

L'hon. Duff Roblin, premier ministre et trésorier provincial  
 L'hon. C.H. Whitney, ministre de la Santé  
 L'hon. George Hutton, ministre de l'Agriculture et de la Conservation

## Conseillers

M. R.M. Burns, sous-trésorier provincial  
 Dr. Morley Elliott, sous-ministre de la Santé  
 M. Gordon Pickering, directeur exécutif, Commission des hôpitaux du Manitoba  
 M. L.S.M. Partridge, ministère des Finances  
 M. D.R.C. Bedson, greffier du Conseil exécutif

## COLOMBIE-BRITANNIQUE

L'hon. W.A.C. Bennett, premier ministre  
 L'hon. R.W. Bonner, procureur Général

## Conseillers

M. G.S. Bryson, sous-ministre des Finances  
 M. W.F. Veitch, sous-ministre adjoint des Finances  
 M. W.C. Budd, chef de cabinet du premier ministre  
 M. G.D. Ekman, conseiller  
 M. E.M. Gunderson, conseiller  
 Mme K.R. Mylrea, secrétaire du premier ministre

NOUVELLE-ECOSSE

L'hon. R.L. Stanfield, premier ministre

L'hon. G.I. Smith, ministre des Finances et des  
Affaires économiques

L'hon. W.S. Kennedy Jones, ministre du Bien-être  
social et secrétaire de la Province

L'hon. R.A. Donahoe, procureur général, ministre de la  
Santé

Conseillers

M. John A.Y. MacDonald, procureur général adjoint  
M. Innis G. MacLeod, adjoint d'administration au  
Premier ministre

Dr. J.S. Robertson, sous-ministre de la Santé

M. F.R. Mackinnon, sous-ministre du Bien-être social

M. E.L. Goodfellow, sous-ministre des Finances et des  
Affaires économiques

NOUVEAU-BRUNSWICK

L'hon. Louis J. Robichaud, C.R., premier ministre et  
Procureur général

L'hon. L.G. DesBrisay, ministre des Finances et de  
l'Industrie

L'hon. L.G. Irwin, ministre de l'Éducation et co-  
président du Conseil du Nouveau-Brunswick  
L'hon. Bernard Jean, co-président du Conseil du centenaire  
du Nouveau-Brunswick

L'hon. W.R. Duffie, ministre de la Jeunesse et du  
Bien-être

L'hon. A.F. Richard, ministre des Travaux publics

Conseillers

M. J.E. Anderson, sous-ministre de la Jeunesse et du  
Bien-être

M. F.R. Drumie, conseiller économique du Gouvernement  
du Nouveau-Brunswick



M. William Kimmond, attaché de presse, Cabinet du premier ministre

M. W. Malcolm McIntyre, secrétaire du Cabinet

Dr. G.W. Brown, sous-ministre de la Santé

M. George E. Gatherecole, co-président, Comité des pensions transférables de l'Ontario

M. George S. Tatle, contrôleur, ministère de la Santé

Dr. J.B. Neilson, président de la Commission des services hospitaliers de l'Ontario

## QUEBEC

L'hon. Jean Lesage, premier ministre

L'hon. Paul Gérin-Lajoie, ministre de la Jeunesse

L'hon. René Lévesque, ministre des Ressources naturelles

L'hon. Carrier Fortin, ministre du Travail

L'hon. Eric Kierans, ministre du Revenu provincial

L'hon. Bona Arseneault, secrétaire provincial

## Conseillers

M. Jean Bieler, sous-ministre des Finances

M. Roger Martier, sous-ministre de la Famille et du Bien-être social

Dr. Jacques Gélinas, sous-ministre de la Santé

M. Pierre Leboeuf, sous-ministre adjoint de la Santé

M. Claude Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales

M. L.P. Pigeon, conseiller juridique

M. Marcel Bélanger, conseiller technique

Mlle Mercedes Chartier

M. Claude Castonguay, actuaire

M. René Montpetit, conseiller technique (Informations)

M. Denys Paré, attaché de presse du Premier ministre

M. Joseph Couture, chef du protocole

Dr. G.D.W. Cameron, sous-ministre de la Santé nationale  
 Dr. K.C. Charron, directeur des services d'hygiène  
 Dr. J.H. Horowicz, agent exécutif principal, direction  
 des services d'hygiène  
 Dr. J.W. Willard, sous-ministre du Bien-être social  
 M. J.A. Blais, directeur national de la Division des  
 allocations familiales et de la sécurité de la vieillesse  
 M. L.Z. Rousseau, sous-ministre des Forêts  
 M. S.C. Barry, sous-ministre de l'Agriculture

GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

ONTARIO

L'hon. John P. Robarts, premier ministre  
 L'hon. James N. Allan, trésorier provincial  
 L'hon. Stanley J. Randall, ministre des Affaires économiques  
 et du Développement  
 L'hon. Louis P. Cecilie, ministre du Bien-être social  
 L'hon. Matthew B. Dymond, ministre de la Santé  
 L'hon. William G. Davis, ministre de l'Éducation

Conseillers

M. H.E. Brown, sous-trésorier provincial  
 M. Douglas J. McClellan, contrôleur du revenu, ministère  
 du Trésor  
 M. W.J. Smithson, directeur de la recherche et de la  
 statistique, ministère du Trésor  
 M. Laurence E. Coward, président de la Commission des  
 pensions de l'Ontario  
 M. Albert E. Stacey, directeur, Division de la caisse  
 de pension, ministère du Trésor  
 M. Stuart W. Clarkson, sous-ministre de l'Économie et du  
 Développement  
 M. Donald W. Stevenson, directeur, Division des Affaires  
 économiques, ministère des Affaires économiques  
 et du Développement  
 M. James S. Band, sous-ministre du Bien-être social  
 M. R.A. Farrell, recherches économiques, Cabinet du  
 Premier ministre

GOUVERNEMENT FEDERAL

Le très hon. L.B. Pearson, Premier ministre et  
Chef de la délégation

L'hon. W.L. Gordon, ministre des Finances

L'hon. M. Lamontagne, secrétaire d'Etat

L'hon. A.J. MacEachen, ministre du Travail

L'hon. Judy V. LaMarsh, ministre de la Santé nationale  
et du Bien-être social

L'hon. G. Favreau, ministre de la Justice

L'hon. M. Sauvé, ministre des Forêts

L'hon. Harry Hays, ministre de l'Agriculture

Conseillers

M. R.G. Robertson, greffier du Conseil privé et  
Secrétaire du Cabinet

M. T. Kent, secrétaire à la programmation

M. G. Rouleau, secrétaire parlementaire du Premier ministre

M. J.E. G. Hardy, secrétaire adjoint du Cabinet

Ministère des Finances

M. R.B. Bryce, sous-ministre des Finances

M. A.S. Abell, directeur de la Division des relations  
fédérales-provinciales

M. H.D. Clark, directeur de la Section des pensions et  
assurances sociales

Ministère de la Justice

M. E.A. Driedger, sous-ministre de la Justice

M. D.S. Thorson, sous-ministre adjoint de la Justice



serait créé sur-le-champ un "Comité du régime fiscal" relevant de la Conférence fédérale-provinciale.

Le Comité comprendrait un ministre de chacune des provinces et trois ministres du gouvernement central. Il serait assisté par des spécialistes et devrait présenter un rapport provisoire avant la fin de l'année en cours. Ce rapport serait étudié lors d'une Conférence fédérale-provinciale subséquente. Le Comité devrait ensuite présenter un rapport définitif assez tôt en 1965.

On a convenu que cette étude doit plus particulièrement envisager l'élargissement des ressources fiscales des provinces de façon que celles-ci puissent s'acquitter au mieux des responsabilités accrues qui leur incombent en matière d'éducation ou autrement.

La révision en commun du régime fiscal, quelle qu'elle soit, ne doit néanmoins pas compromettre la solution prochaine des problèmes financiers pressants auxquels se heurtent actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux. Il faudra pour cela des accommodements destinés à assurer une correspondance plus étroite de leurs recettes et de leurs dépenses.

Tous ceux qui ont pris part à la Conférence ont convenu que leurs efforts doivent être orientés vers la recherche d'arrangements fiscaux satisfaisants qui puissent assurer le maintien de gouvernements fédéral et provinciaux forts, travaillant ensemble à la prospérité et à l'unité du Canada.

QUEBEC, le 2 avril 1964

Les gouvernements du Canada et des dix provinces canadiennes se sont réunis à Québec du 31 mars au 2 avril 1964. Dans l'esprit de collaboration qui avait marqué leur dernière rencontre, - celle de novembre 1963, - ils y ont poursuivi l'examen de problèmes d'intérêt commun.

Ils se sont notamment arrêtés aux programmes à frais partagés, aux subventions dites conditionnelles et aux rapports des uns et des autres avec les arrangements fiscaux. On y a aussi procédé à des échanges de vues sur d'autres aspects des relations fiscales.

Le gouvernement fédéral a expliqué les grandes lignes de son projet de prêts aux étudiants qui a fait l'objet d'un examen assez prolongé. Il a également été question des effets qu'aura le prolongement du programme fédéral d'allocations familiales aux jeunes gens de 16 ou 17 ans qui vont toujours en classe. Avant de donner à ces propositions une suite pratique, on entend tenir compte des points de vue des gouvernements provinciaux.

On a également procédé à de nouveaux échanges de vues sur les propositions fédérales relatives au régime de pension du Canada. Le gouvernement du Québec a fait savoir que son projet assurerait le caractère transférable des prestations qu'il prévoit par rapport à celles de la caisse fédérale. Tous les intéressés ont convenu de la nécessité d'étendre cette protection aux Canadiens dans toute la mesure du possible.

La question des liaisons futures a également été abordée ainsi que celle du calendrier des diverses conférences fédérales-provinciales qui auront lieu en 1964. Il a aussi été question de la possibilité d'étendre les dispositions du programme d'assurance-hospitalisation, à l'aliénation mentale et à la tuberculose, de l'Exposition universelle de 1967, - à laquelle toutes les provinces ont manifesté leur intention de participer, - des accords récents concernant l'imposition des ministères et organismes du gouvernement, des droits d'exploitation minière sous-marine, des propositions avancées par certaines provinces en vue d'assurer un supplément d'aide fédérale au titre de la construction routière et, enfin, du problème que pose la diffusion de publications "haineuses".

On a convenu de l'intérêt qu'il y aurait pour le gouvernement fédéral à entreprendre sans tarder des discussions précises avec les provinces au sujet des dispositions relatives à l'exercice du droit de retrait des programmes à frais partagés. Ces négociations vaudraient pour les programmes de caractère permanent comportant des frais annuels de nature assez régulière.

Les provinces ont souscrit à l'opinion exprimée par le gouvernement fédéral selon que la nature et la portée des impôts fédéraux et provinciaux devraient être révisées conjointement à la lumière des responsabilités financières qui incombent, de nos jours, aux deux paliers de gouvernement. Cette étude en profondeur devrait être entreprise sous peu. En conformité de cet accord, la Conférence a examiné une proposition selon laquelle

vue fédéral, l'augmentation de nos ressources fiscales serait à peu près contrebalancée par l'augmentation des paiements que nous aurions à faire aux percepteurs des impôts provinciaux. Evidemment, avant de pouvoir donner un caractère pratique aux propositions formulées, il faudra au préalable en faire une étude approfondie. Cependant, si l'idée intéresse les provinces, je propose que la question soit examinée au niveau des hauts fonctionnaires qui nous feront rapport pour nous permettre d'en discuter plus longuement à la prochaine réunion des ministres.



Il ne nous a pas été possible d'évaluer de façon précise les répercussions financières que pourrait avoir la solution que nous proposons. Toutefois, nous sommes d'avis que, dans l'ensemble, elle aurait relativement peu de conséquences. Ainsi, du point de

Toute entente de réciprocité en matière fiscale devrait nécessairement comporter certaines garanties. La plus importante serait qu'aucun palier de gouvernement ne soit assujéti à un impôt destiné à établir des distinctions défavorables à l'égard du gouvernement.

Troisièmement, le changement aurait pour avantage de renforcer le régime fiscal à tous les paliers de gouvernement en diminuant les pressions exercées de part et d'autre pour obtenir des exemptions. Les exemptions de l'impôt déséquilibreraient la répartition des ressources dans une économie et réduisent l'assiette de l'impôt ce qui a pour effet de relever les taux d'imposition; de l'avis des experts en général, il ne faudrait accorder d'exemption de l'impôt que dans les cas où les avantages qui en découlent sont de grande importance.

En second lieu, la réciprocité aurait l'avantage de supprimer un problème administratif ennuyeux; celui d'avoir à établir une distinction entre les ministères et les organismes. Même si l'on parvient à établir une distinction juridique entre les ministères et les autres organismes, il est inévitable qu'il se produira des écarts dans la distinction subtile à établir pour les différents gouvernements concernés.

Une entente de réciprocité en matière fiscale offrirait plusieurs avantages importants par rapport à la situation actuelle. Tout d'abord, elle mettrait le gouvernement et l'entreprise privée dans des conditions plus assimilables en supprimant pour l'entre-prise d'Etat l'avantage dont elle peut jouir dans la concurrence. Ce serait reconnaître que, si les exemptions fiscales des gouvernements ont créé peu de problèmes dans l'économie de laissez-faire qui existait au XIX<sup>e</sup> siècle, elles peuvent produire de sérieux déséquilibres dans l'économie mixte qui existe au XX<sup>e</sup> siècle et où le gouvernement, y compris les ministères et autres organismes, exerce beaucoup plus de contrôle.

actuellement tous les paliers de gouvernement. impôts s'ajouteraient évidemment aux droits de douane qu'acquittent les ministères et organismes provinciaux devraient verser. Ces La taxe d'accise serait probablement le seul impôt fédéral que l'essence et le droit d'enregistrer des véhicules automobiles. c'est-à-dire la taxe sur les ventes au détail, la taxe sur sur les sociétés de la Couronne (taxes et droits provinciaux), acquitter seraient ceux qui sont énumérés dans le projet de loi impôts que les ministères et organismes fédéraux auraient à vinciiaux seraient assujettis aux impôts fédéraux. Les principaux des impôts provinciaux et que les ministères et organismes pro-ministère de la Défense nationale) renonceraient à leur exemption dire que les ministères et organismes fédéraux (y compris le sous réserve de quelques garanties et exceptions, ce qui veut nements provinciaux soient assujettis aux impôts l'un de l'autre, occupent. Je propose que le gouvernement fédéral et les gouver-tergouvernementale et régler les divers problèmes qui nous pré-vous pourriez étudier, qui devrait rationaliser la fiscalité in-

Une autre série de problèmes particuliers se posent en ce qui concerne les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les municipalités. D'une part, le gouvernement fédéral verse à celles-ci de très fortes subventions au lieu d'impôts municipaux tandis que, d'autre part, on a accordé aux municipalités des exemptions importantes de l'impôt fédéral sur les ventes, si bien que la plupart des municipalités en tirent avantage de part et d'autre. Cependant, quelques-unes de nos municipalités continuent à se sentir lésées parce que les propriétés de certains organismes fédéraux, - entre autres, celles du Conseil des ports nationaux, - font l'objet de subventions sérieusement insuffisantes au lieu d'être assujetties à l'impôt sur les biens immobiliers.

Ensuite, il y a les problèmes particulièrement difficiles que comporte l'application des taxes de vente fédérales et provinciales aux matériaux de construction. Actuellement, les entrepreneurs fédéraux paient la taxe de vente provinciale sur la plupart des matériaux de construction qu'ils achètent et cette taxe se répercute sur le prix à forfait qu'ils demandent au gouvernement fédéral. D'autre part, dans bien des cas, le gouvernement provincial n'a pas eu à payer la taxe de vente fédérale sur les matériaux de construction.

Actuellement, le gouvernement fédéral lève son impôt indirect sur les ventes de manière à en faire porter le fardeau par les organismes provinciaux mais non par les services provinciaux. Cela a causé des difficultés et des ennuis à cause de la quasi impossibilité d'établir avec exactitude la destination entre les services et les organismes provinciaux qui remplissent dans certaines provinces et ne le sont pas dans d'autres. Le cas des compagnies d'assurance-hospitalisation en est l'exemple le plus connu mais il y en a d'autres.

A la présente session du Parlement, le gouvernement présentera une mesure législative visant à exiger de quelques 28 sociétés fédérales de la Couronne qu'elles renoncent à leur exemption des taxes de vente, de la taxe sur l'essence et des droits d'enregistrement des véhicules automobiles qui sont imposés par les provinces. Si nous sommes convaincus que cette mesure législative apportera une solution à l'un des problèmes de la fiscalité intergouvernementale, nous reconnaissons qu'il en reste beaucoup d'autres à résoudre. Je sais que vous êtes au courant de la majorité de ces problèmes mais je pense qu'il serait utile d'en énumérer quelques-uns. Ils touchent pour la plupart la taxe de vente.

## LA FISCALITE INTERGOUVERNEMENTALE

du Gouvernement du Canada

Ministre des Finances

L'HONORABLE WALTER GORDON

Déclaration de



dernière peut, par ses propres moyens, faire face à des dépenses plus élevées si elle le désire. La part contributive du fédéral pourrait en conséquence être relativement adaptée aux besoins des provinces.

Je soutiens qu'une telle solution réduirait le problème que pose le manque d'adaptabilité des programmes, permettrait de tenir compte des priorités provinciales, offrirait le moyen de reconnaître la disparité des besoins respectifs des provinces et assurerait l'équité en matière fiscale.

La solution a eu des précédents et j'estime qu'elle pourrait grandement nous aider à réaliser nos objectifs.

En conclusion, je tiens à attirer l'attention sur deux points: beaucoup de nos besoins dans la région atlantique peuvent se préciser en termes concrets; par exemple, des milles de grandes routes à aménager, des lits d'hôpital, ou encore des salles de classes et des installations scolaires. Notre population étant relativement stable, si l'on s'attaquait à ces problèmes en aménageant les installations voulues, ce serait peut-être les résoudre une fois pour toutes.

En second lieu, si nous n'abordons pas rationnellement les problèmes des régions les moins évoluées de notre pays pour les amener à un niveau respectable pour ce qui est des services essentiels, nous ne ferons que perpétuer le marasme et les sources de désaccord dans le pays.

À mon avis, bon nombre de ces besoins peuvent être satisfaites en quelques années sans imposer au pays un trop lourd fardeau. Je souhaite que les régions d'expansion économique du Canada continueront à se développer et à satisfaire à leurs besoins croissants. J'espère que la province du Nouveau-Brunswick, lorsqu'on lui aura permis d'amener ses services à un niveau acceptable, comptera parmi ces régions en expansion et contribuera au développement du pays.



dépenses dans des secteurs qui ne sont pas de haute priorité dans la province. Le fait est regrettable et indique que le gouvernement du Canada ne se rend vraiment pas compte des problèmes provinciaux. Ne pourrait-on pas établir des plans d'ensemble des genres de programmes à mettre à exécution ou des dépenses à engager dans chacun des domaines de compétence? Il y aurait peut-être des variations d'une province à l'autre selon les besoins et les priorités financières de chacune. Le gouvernement fédéral pourrait ensuite partager dans une certaine proportion le coût de la dépense provinciale globale dans chaque domaine.

L'autorité fédérale serait alors capable d'appliquer l'ordre de priorité qu'elle aura établi par domaines de compétence en assurant sa participation aux divers programmes dans des proportions variables, par exemple, 50 p. 100, santé 75 p. 100.

Il y aurait moyen de reconnaître les besoins en programmes, par exemple, dans le cas d'un arriéré pour assurer un service en particulier; il s'agirait alors pour le gouvernement fédéral de prendre à sa charge une plus forte proportion des frais engagés dans les provinces où ce genre de problèmes se pose.

Enfin, il faudrait reconnaître le principe de l'équité en matière fiscale en établissant un rapport entre la proportion des frais partagés et la capacité de paiement d'une province. Cela tiendrait compte de l'incidence d'imposition et de la part contributive de la population d'une province par rapport à sa capacité de paiement.

Je vous donnerai un bref exemple. Le transport relève du gouvernement provincial en ce qui concerne les grandes routes. Or, c'est un engagement électoral du présent gouvernement fédéral d'aider à la construction des principales grandes routes.

D'après la proposition ci-dessus, nous demanderions d'inscrire au plan de dépenses à partager dans le domaine du transport les travaux à effectuer sur 425 milles de voies publiques au Nouveau-Brunswick. Supposons que, selon l'ordre de priorité du gouvernement fédéral, sa part contributive au transport soit établie à 50 p. 100 de la dépense brute.

A cause du grand arriéré des travaux sur les principales grandes routes du Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral pourrait aider la province à hâter l'achèvement des travaux en élevant la proportion de sa part contributive aux programmes du Nouveau-Brunswick à, par exemple, 75 p. 100 jusqu'à ce que soit atteint le but fixé conjointement quant au niveau de services à fournir.

En outre, le principe d'équité en matière fiscale pourrait être reconnu en établissant un rapport entre les proportions de la part contributive du fédéral pour l'ensemble des provinces d'après la capacité de paiement relative de celles-ci, compte tenu de la charge fiscale du contribuable. Par exemple, disons qu'une province a une incidence d'imposition provinciale et municipale de 10 p. 100 de son revenu par habitant et une autre, de 5 p. 100. Il n'est que raisonnable d'aider la première davantage puisque la

services essentiels, nous sommes pauvres et incapables de porter tout le fardeau nous-mêmes; et, deuxièmement, à cause de nos faibles moyens, nous avons négligé de satisfaire à nos besoins au point où notre arrière dépasse toutes nos possibilités.

Le problème de notre faible productivité financière est reconnu, jusqu'à un certain point, dans les dispositions de répartition des arrangements fiscaux du gouvernement fédéral avec les provinces. Si cela nous permet de maintenir beaucoup de programmes, cela ne nous aide pas matériellement à liquider l'arrière. Je ferai remarquer ici que le Nouveau-Brunswick ne voit aucun avantage à tirer des "dégrevements d'impôt" que le gouvernement fédéral a consentis au lieu de continuer à partager les frais de certains programmes. Nous n'avons pas l'intention de nous opposer sérieusement à ce nouveau mode de participation lorsqu'il est applicable; cependant, nous devons faire valoir que la chose ne peut se faire en pratique que dans les provinces à revenu élevé. Dans plusieurs provinces, le plein dégrèvement d'impôt ne relèverait pas suffisamment le niveau du revenu pour remplacer la quote-part actuelle du fédéral aux programmes conjoints. De plus, en appliquant dans une trop grande mesure le mode du dégrèvement, on pourrait sérieusement rompre l'équilibre fiscal recherché. Il faut tenir compte de l'effet que cela pourrait avoir sur la répartition et sur les autres subventions.

Nous estimons, toutefois, qu'il est possible de poursuivre les programmes conjoints et les programmes de subventions conditionnelles de façon à concilier les vœux du gouvernement du Canada et les responsabilités des provinces. Ces programmes devraient être modifiés pour en permettre l'adaptabilité et pour reconnaître deux points fondamentaux: les besoins différents des provinces qui cherchent à atteindre les objectifs nationaux fixés en matière de services et le principe d'équité en matière fiscale.

Je reviens à ma question précédente. Que cherchons-nous à réaliser? Quels sont nos buts communs? Ils varient d'une province à l'autre mais il existe des services essentiels que tous les Canadiens, où qu'il habitent, sont en droit d'attendre (entre autres, les services hospitaliers, éducatifs et de transport qu'il leur faut). C'est la province qui est chargée d'assurer ces services. Or, les besoins des provinces varient: dans certains, les services sont satisfaisants, dans d'autres, il faudrait augmenter les services actuels par suite de l'accroissement de la population, et dans d'autres encore les normes sont peu élevées. Le Nouveau-Brunswick se classe malheureusement dans la dernière catégorie.

Si nous devons continuer au rythme actuel, plusieurs années s'écouleront avant que notre province et nos provinces soeurs de la région atlantique soient en mesure de parvenir à des normes qui se rapprochent vraiment des normes établies à l'échelle nationale.

Permettez-moi de proposer ce qui suit comme façon d'aborder la question de la participation fédérale dans les domaines de compétence provinciale. Les deux paliers de gouvernement ont des ressources financières limitées. Les provinces doivent souvent résister aux organismes fédéraux qui les incitent à engager des



Premier ministre de la province du Nouveau-Brunswick

L'HONORABLE LOUIS J. ROBICHAUD

Déclaration de

À la Conférence fédérale-provinciale tenue en novembre dernier, j'ai fait une brève déclaration exprimant les intérêts et les problèmes du Nouveau-Brunswick. À la lumière des déclarations faites par les autres premiers ministres provinciaux au nom de leurs gouvernements et des résultats des diverses réunions de hauts fonctionnaires tenues au cours des quatre derniers mois, je tiens à réaffirmer la position du Nouveau-Brunswick, sans toutefois entrer dans des détails.

À notre avis, la méthode dite de "retrait" des programmes conjoints et des programmes de subventions conditionnelles ne représente pas une solution valable pour le Nouveau-Brunswick. Nous avons tellement débattu à propos de ces programmes que le "retrait", à notre avis, n'est pas la solution. Il y a eu un manque de discussions préalables entre les gouvernements, ce dont on a discuté à fond, et si l'esprit qui règne depuis neuf mois continue de prévaloir, nous aurons cessé de nous plaindre à ce sujet.

Les vérifications administratives et les apurements détaillés que fait le gouvernement du Canada ont occasionné de lourdes dépenses aux provinces et ont entraîné de nombreux retards ainsi que la duplication d'un grand nombre de dossiers, sans avantage réel pour aucune des parties aux accords. Nous joignons notre voix à ceux qui ont proposé une rationalisation de ces contrôles et affirmions qu'il est possible d'instaurer un système plus rationnel et moins rigoureux. Je suis convaincu qu'une étude des frais et des avantages qui découlent de ces vérifications montre-rail le bien-fondé de notre réclamation.

Sans tenir compte des rouages nécessaires à la mise en oeuvre de ces programmes, nous jugeons qu'il y aurait lieu actuellement d'examiner les objectifs. Que cherchons nous à réaliser par ces programmes? Le gouvernement du Canada tâche d'encourager les provinces à dépenser pour des programmes d'intérêt particulier qu'il estime être des programmes d'intérêt national. Cependant, les provinces ont, dans divers domaines, une compétence à laquelle elles ne peuvent se soustraire et elles doivent continuer à assumer leurs responsabilités que soient les dépenses occasionnées pour appuyer les secteurs choisis par le gouvernement du Canada. Le résultat est que nous sommes confrontés avec une autorité qui s'efforce d'appliquer l'intérêt et les critères nationaux sont souvent en désaccord avec les charges prioritaires des gouvernements provinciaux. Et la situation se complique d'autant plus que les provinces ne possèdent pas toutes les mêmes ressources financières pour assumer les frais de tels programmes.

Le Nouveau-Brunswick est l'une des provinces qui est le moins en mesure de payer sa part comme en fait foi son faible revenu par habitant. Néanmoins, les gens du Nouveau-Brunswick paient leur part et doivent pour cela subir la plus forte incidence de l'impôt au Canada. Notre problème prend donc un double aspect: lorsqu'il s'agit de fournir à notre population les



La position du Québec telle qu'exprimée en novembre sur la question de la coopération et la consultation inter-gouvernementales reste inchangée.

De telles institutions sont devenues indispensables et sont probablement le seul moyen concret d'éviter aux provinces de se trouver en face de faits accomplis ou de mesures dictées unilatéralement, sans consultation préalable entre elles".

De fait, il importe d'instituer des organismes inter-gouvernementaux, dont le secrétariat permanent des conférences fédérales-provinciales devrait être le premier à être établi. Dans le même ordre d'idées, il faut aussi songer à un conseil permanent des provinces.

"En suggérant, en 1960, que soit établi un secrétariat permanent des conférences fédérales-provinciales, nous étions d'avis qu'avec un tel secrétariat, les réunions et les rencontres fédérales-provinciales, tant au niveau des ministres qu'à celui des fonctionnaires, seraient mieux préparées et encore plus fructueuses. De plus, un tel organisme aurait pour conséquence de maintenir les relations intergouvernementales sur une base permanente et continue. Nous réitérons cette demande aujourd'hui, car nous la croyons plus pertinente que jamais.

Dans le mémoire présenté par le Québec à la conférence fédérale-provinciale de novembre dernier, on trouvait le passage suivant :

#### La coopération et la consultation intergouvernementales

- V -

Par ailleurs, en instaurant son programme d'allocations scolaires, le gouvernement fédéral envisage de réduire, pour les fins de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, l'exemption de 17 ans. Cependant, lorsque notre propre régime d'allocations a été établi, nous n'avons pas réduit cette exemption pour les fins de l'impôt provincial, précisément parce qu'il s'agissait d'allocations scolaires. De son côté, le gouvernement fédéral avait adopté la même attitude. Nous tenons à ce qu'il continue d'en être ainsi. Autrement, s'il y avait diminution de l'exemption, les parents québécois d'étudiants de 16 et 17 ans seraient pénalisés et recevraient moins, à cause de l'intervention fédérale, que ce à quoi ils ont droit présentement en vertu de notre régime d'allocations scolaires.

C'est pourquoi le Québec veut que le gouvernement du Canada, en toute justice et en toute logique, lui accorde, sous forme d'équivalence fiscale, les montants qu'il aurait versés aux jeunes québécois de 16 et 17 ans si le gouvernement du Québec n'avait pas déjà occupé le champ. D'après des calculs préliminaires, la somme en cause est de \$15 millions environ pour la première année complète, ce qui représenterait un élargissement de l'impôt sur le revenu des particuliers de l'ordre de trois points.

### Les allocations scolaires

Dans son dernier discours du budget, le Gouvernement fédéral prévoit l'extension du régime des allocations familiales aux jeunes de 16 et 17 ans qui fréquentent l'école. L'allocation sera de \$10 par mois.

Le Gouvernement du Québec croit qu'il s'agit là beaucoup plus d'allocations scolaires que d'allocations familiales proprement dites. En effet, d'après nous, le projet fédéral vise davantage à augmenter la durée de la fréquentation scolaire qu'à accroître le revenu des parents au bénéfice des enfants, comme c'est le cas des allocations familiales. C'est ce que déclarait lui-même le ministre fédéral des Finances dans son dernier discours du budget (Hansard, p. 1032).

"Une caractéristique essentielle de notre ligne de conduite, c'est d'encourager et d'aider les jeunes à poursuivre leur formation pour les préparer à trouver un emploi. Afin de donner suite à cet objectif, nous proposons que les allocations familiales soient versées à l'égard des enfants âgés de 16 et 17 ans qui suivent à plein temps des cours d'instruction ou de formation".

Plus loin, le ministre ajoutait (Hansard, p.

"Cette mesure est destinée à aider et à encourager les adolescents, en aussi grand nombre que possible, à poursuivre leur formation pendant deux ans de plus, de manière à les rendre plus aptes à remplir les genres d'emploi qui seront vraisemblablement disponibles".

C'était d'ailleurs là un des objectifs que nous poursuivions quand, en 1961, nous avons institué notre propre régime québécois d'allocations scolaires. Actuellement, nous versons \$10 par mois scolaire aux jeunes de 16 et 17 ans qui fréquentent une maison d'enseignement reconnue.

Cette allocation a certainement eu un effet marqué sur le revenu de la fréquentation scolaire puisque, au 31 décembre 1962, 104,121 étudiants la recevaient comparativement à 122,982 au 31 décembre 1963. Pour 1964, on prévoit que le nombre des étudiants bénéficiant de cette allocation dépassera 140,000.

Entre le programme fédéral envisagé et le programme québécois existant, la coïncidence du montant versé et du groupe d'âge touché est trop grande pour ne pas exister également en ce qui concerne les objectifs de ces programmes.

Quoi qu'il en soit, il ne peut être question pour nous d'abandonner les responsabilités que nous avons déjà prises en ce domaine parce que le Gouvernement du Canada a décidé d'appliquer une politique similaire à la nôtre. Nous n'avons pas non plus l'intention de permettre l'application simultanée des deux programmes. Il ne reste qu'une solution: la compensation fiscale.



Pour ces deux raisons, le gouvernement du Québec ne peut accepter que le programme fédéral envisagé s'applique tel qu'il est maintenant prévu. Par ailleurs, nous avons déjà mis sur pied un service d'aide aux étudiants; les bourses qu'il verse aux étudiants du Québec et les prêts qu'il consent chaque année représentent des sommes considérables. Nous exerçons déjà un effort partiellement important en ce domaine, sans compter les sommes énormes que nous consacrons annuellement aux autres secteurs de l'éducation. Dans les circonstances, et afin de résoudre le problème posé par la politique fédérale de prêts aux étudiants, le Québec demande que le gouvernement du Canada lui remette, sous forme d'équivalence fiscale, les montants qu'il aurait consacrés au remboursement de l'intérêt sur les prêts consentis aux étudiants du Québec. Pour établir cette équivalence, nous accepterions qu'on tienne compte de la proportion relative de la population québécoise. À ce montant, il faudra évidemment ajouter une somme pour les cas de mauvaises créances. Cette somme ou cette proportion de cas de mauvaises créances est probablement déjà prévue

La difficulté provient du fait, non pas qu'il s'agisse de prêts, mais bien de prêts sans intérêt à des étudiants. Les prêts seront consentis par les institutions bancaires sur la garantie fédérale, mais le gouvernement central se chargera de rembourser l'intérêt. Ce remboursement devient dès lors une subvention directe du gouvernement fédéral pour des fins d'éducation. En outre, les citoyens à qui celle-ci s'adresse sont des étudiants, ce qui n'est certainement pas le fruit du hasard, mais plutôt le résultat d'une politique d'aide à l'éducation, domaine exclusivement provincial.

Nous ne croyons pas qu'une telle façon de procéder évite le problème constitutionnel. Les étudiants eux-mêmes l'ont senti puisqu'ils se sont opposés ouvertement à la nouvelle politique fédérale.

Le fait, pour le gouvernement fédéral, d'offrir seulement des prêts aux étudiants, et non plus des bourses et des prêts comme ce semblait devoir être le cas à un moment donné, peut à première vue apparaître comme un effort pour éviter le problème constitutionnel qu'aurait posé l'octroi de bourses. En effet, par son contrôle sur le crédit, le gouvernement fédéral peut donner l'impression de demeurer à l'intérieur de sa juridiction en accordant des prêts plutôt que des bourses.

### Les prêts aux étudiants

#### - III -

Il est clair que l'équivalence dont les provinces jouiraient, advenant l'abandon par le gouvernement fédéral de sa participation financière aux plans conjoints, n'a rien à voir avec la répartition fiscale concrétisée par notre demande de 25-25-100. Il s'agit d'une question complètement différente, la répartition fiscale exigée devant uniquement permettre aux provinces de s'acquitter de leurs responsabilités et de satisfaire aux besoins devenus prioritaires. Pour aucune considération la répartition fiscale demandée ne doit apparaître comme une compensation reliée à l'abandon, par le gouvernement fédéral, de programmes à frais partagés.



Si, pour quelque raison (addition de services, regroupement, etc.), le gouvernement fédéral améliorait ou élargissait les programmes conjoints dont le Québec se serait retiré, l'équivalence fiscale sur la base de la population relative devrait, en principe, s'appliquer. Il y aurait équivalence inverse, sur la base des dépenses effectivement encourues, si le gouvernement fédéral restreignait, après l'option, la portée de certains programmes.

## 5) Amélioration ou élargissement des programmes conjoints dont le Québec se serait retiré

Quoi qu'il en soit, il y aurait lieu de prévoir, une fois que les calculs nécessaires auront été effectués, un versement dit de compensation grâce auquel le Québec pourrait rétablir un certain équilibre entre les montants auxquels il aurait eu droit et ceux qu'il a effectivement reçus. Un tel versement pourrait s'échelonner sur un certain nombre d'années ou faire l'objet d'un versement global.

Les deux programmes mentionnés ici comme exemple s'appliquent à tout le Canada et il est facile d'établir la rétroactivité en ne considérant que les années où seul le Québec n'y adhérerait pas. Le calcul est beaucoup plus complexe pour les années où d'autres provinces que le Québec ne participaient pas aux programmes en question. À noter aussi que, toujours à cause de sa position en matière constitutionnelle, le Québec n'a à peu près jamais pris part à des programmes conjoints visant une région donnée ou une activité régionale, alors que presque toutes les autres provinces ont, à un moment ou l'autre, profité de tels programmes. Dans ces cas, il ne peut être question que de rétroactivité comparative.

Il est toutefois possible d'établir, de façon approximative et pour certains programmes conjoints, les montants dont le Québec n'a pas bénéficié à cause de sa position constitutionnelle. Ainsi, dans le cas de l'assurance-hospitalisation, toutes les provinces sauf le Québec ont été parties à l'entente à compter de 1959-60; en janvier 1961, le Québec a adhéré au programme. Pour la seule année 1960, celui-ci n'a pas reçu une somme de \$60 millions à laquelle il aurait eu droit. Le même raisonnement s'applique à l'assistance-chômage à laquelle toutes les provinces ont participé à partir de 1958. Le Québec y ayant adhéré en 1959, il n'a pu retirer une somme de \$8 millions à laquelle lui aurait donné droit sa population relative pendant les douze mois qui se sont écoulés entre le moment où neuf provinces participaient au programme et celui où il y a lui-même adhéré.

Cette formule d'option, d'après le Québec et en toute justice, devrait s'appliquer de façon rétroactive non seulement aux programmes qui ont été établis depuis peu ou à ceux qui viendront, mais aussi à ceux dont le Québec, à cause de sa position en matière constitutionnelle, n'a pas cru devoir se prévaloir dans un passé plus éloigné. Dans le cas de ces programmes plus anciens, l'équivalence est assez difficile à évaluer. Il faut tenir compte de plusieurs facteurs. Ainsi, certains programmes conjoints ne touchent qu'une seule province, d'autres ne visent qu'un type d'activités étrangères au Québec; d'autres par contre auraient pu s'appliquer au Québec.

Le Québec désire signaler que la méthode suggérée ici est d'application beaucoup plus facile si l'on se retire en bloc des programmes conjoints de type permanent. En effet, l'option deviendrait plus difficile à administrer si chaque province choisissait de sortir à sa guise d'un petit nombre de programmes conjoints, sans tenir compte de ceux dont d'autres provinces désirent elles-mêmes se retirer.

## 2) Les programmes de nature temporaire qui viennent d'être ins- taurés dans le Québec

Le Québec ne désire pas se prévaloir pour l'instant de l'option de retrait relativement aux programmes de nature temporaire auxquels il vient d'adhérer. Il s'agit a) des dépenses en capital relatives à l'enseignement technique, b) de la route Trans-Canada, c) d'ARDA et d) du Centenaire de la Confédération. Il est évident que le programme sur le Centenaire ne peut être renouvelé. Quant aux autres, ils le seront dans la mesure où le Québec n'aura pas pu profiter de façon juste et raisonnable des sommes auxquelles il a normalement droit, compte tenu de ses besoins et de sa population. Pour ceux qui ne seront pas renouvelés, il y aurait lieu d'appliquer l'équivalence fils-calle telle qu'elle est énoncée précédemment.

De plus, le Québec ne tient pas à se retirer de quelques autres programmes temporaires de nature très spéciale se rapportant notamment à la recherche et autres projets du genre.

## 3) Les programmes conjoints déjà existants mais auxquels le Québec n'adhère pas actuellement

Le Québec n'adhère pas actuellement à certains programmes conjoints, déjà en vigueur dans les autres provinces, mais dont il aurait pu se prévaloir.

## 4) Les programmes conjoints à venir

Dans le cas des programmes conjoints à venir, de même que pour ceux qui existent déjà mais auxquels le Québec n'adhère pas actuellement, nous désirons qu'une équivalence financière, qui serait ensuite transposée en une libération supplémentaire des champs de taxation, nous soit accordée, en prenant comme base de calcul la proportion relative de la population québécoise par rapport à l'ensemble de la population canadienne. En d'autres termes, en se fondant sur la population canadienne actuelle et sa répartition géographique, on considérerait que les montants versés pour les programmes conjoints dans le reste du Canada représentent 71.1 p. 100 d'un total hypothétique qui se rendra à 100 p. 100 lorsque le Québec recevra, de la manière indiquée plus haut, le 28.9 p. 100 auquel lui donne droit sa population relative. Il pourra évidemment, par exception, se produire des situations où le critère de la population relative ne conviendra pas comme base de l'équivalence. Il est possible, par exception également, que l'équivalence ne puisse pas toujours être transposée en champs de taxation élargis. Dans ce cas exceptionnel, l'équivalence pourra se traduire par des additions aux montants de péréquation auxquels le Québec a droit.



Le Québec dans le cadre des programmes conjoints dont il se

serait ainsi retiré.

Pendant cette période de transition de deux ans, pour faciliter l'ajustement des sommes dépensées par le Québec à celles qu'il recevrait de l'élargissement des champs de taxation, et, en plus ou moins, de la péréquation le cas échéant, le Québec s'engagerait à ne pas modifier la structure et le fonctionnement des services déjà prévus dans les programmes conjoints pour lesquels il désire l'option.

b) 2ème étape: à compter du 1er janvier 1967, soit vers l'époque où les arrangements fiscaux de 1967-72 entreraient en vigueur, on évaluerait l'expérience des deux années précédentes et, à la lumière de celle-ci, on pourrait déterminer une équivalence fiscale définitive.

Une fois l'équivalence finale déterminée, le Québec serait libre d'agir à sa guise à l'intérieur des domaines qui ne seraient plus soumis à la réglementation fédérale. Ni de part, ni d'autre, il n'y aurait désormais d'ajustements par le truchement de versements ajoutés aux paiements de péréquation ou retranchés de ceux-ci.

Afin de donner une idée de ce que représenterait cette équivalence en termes d'impôt sur le revenu des particuliers, supposons que les sommes actuellement versées par le gouvernement fédéral au Québec en vertu des programmes conjoints de type permanent dont le Québec veut se retirer s'établissent à \$212 millions par année. En supposant également qu'au Québec, 1 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers produise un rendement de \$5.2 millions par année, l'équivalence prendrait la forme d'une libération, par le gouvernement fédéral, de 40 points additionnels de cet impôt.

Il est bien entendu que si d'autres provinces désiraient se prévaloir de la même option, il faudrait alors utiliser le rendement de 1 p. 100 d'impôt sur le revenu des particuliers s'appliquant chez elles et non le rendement québécois de cet impôt, comme c'est le cas dans l'exemple que nous venons de donner. L'élargissement de l'impôt sur le revenu des particuliers pourrait donc être différent d'une province à l'autre. Cette situation cependant ne présenterait pas de problèmes administratifs sérieux car les taux provinciaux de l'impôt sur le revenu des particuliers varient déjà d'une province à l'autre. En effet, en vertu des arrangements actuels, même les provinces qui font percevoir cet impôt par le gouvernement central imposent des taux qui ne sont pas uniformes.

Si toutes ou une majorité des provinces désiraient se retirer des programmes conjoints, le Québec n'a pas d'objection à ce qu'on utilise, pour établir l'équivalence fiscale, le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers dans la province où il est le plus élevé, en faisant toutefois les ajustements nécessaires au moyen de la péréquation au niveau de cette province.

toujours été pour nous qu'un pis-aller en attendant une solution satisfaisante à ce problème. Nous croyons qu'est maintenant venu le moment de résoudre la question une fois pour toutes.

## B - Les types de programmes conjoints et les modalités de l'équivalence

Le principe de la formule d'option étant clairement reconnu de part et d'autre, il reste maintenant à déterminer à quels programmes conjoints elle s'appliquerait et selon quelles modalités.

Dans l'établissement des modalités d'option qu'il suggère, le Québec a tenu compte de cinq catégories possibles de programmes conjoints.

### 1) Les programmes conjoints de nature continue auxquels le Québec adhère actuellement

On doit noter que certains programmes conjoints temporaires ont constamment été renouvelés depuis leur institution. Le Québec considère que ces programmes sont, de ce fait, des programmes de nature continue. Ainsi on se trouve en présence de programmes qui sont de nature continue "in se" et d'autres qui le sont "de facto".

Le Québec désire en principe que la formule d'option s'applique à tous les programmes de cette catégorie, notamment aux allocations d'invalidité et de cécité, à l'assistance-vieillesse, aux travaux d'hiver, à l'assistance-chômage, à l'assurance-hospitalisation, à la construction des hôpitaux et aux subventions à l'hygiène.

L'option pourrait s'établir selon les modalités suivantes. Elle prendrait la forme d'une équivalence fiscale et son application se ferait en deux étapes distinctes:

a) 1ère étape: au 1er janvier 1965, par exemple, le gouvernement fédéral libérerait l'impôt sur le revenu des particuliers d'un nombre de points d'un rendement total équivalent à la quote-part des dépenses qu'il aurait effectivement encourues, pendant les douze mois de l'exercice financier précédent, pour le financement des programmes conjoints auxquels le Québec ne désire plus adhérer.

Cette équivalence semble de prime abord mieux s'appliquer aux programmes de nature continue "in se" qu'à ceux qui le sont "de facto". Ces derniers, en effet, peuvent théoriquement cesser; l'équivalence perdrait alors apparemment beaucoup de son caractère définitif. Tel n'est cependant pas le cas car, si les programmes qui sont "de facto" de nature continue se terminaient, il faudrait naturellement que le gouvernement fédéral songe à une libération en faveur des provinces des champs de taxation qui lui étaient jusque là nécessaires au financement de ce type de programmes. Mieux vaut alors prévoir cette situation et établir l'équivalence fiscale, arrêtée le 1er janvier 1965, s'avèrerait inférieure ou supérieure aux dépenses effectivement encourues par



pour voir à ce que les conditions exigées par lui soient respectées par les provinces. À ce propos, les décisions finales sur des points controversés sont souvent réservées à Ottawa.

À cela, il faut ajouter que les programmes à frais partagés sont généralement conçus sans consultation préalable avec les provinces. En adoptant cette façon de procéder, le gouvernement central agit comme s'il était meilleur juge des valeurs et des besoins de la population que les administrations provinciales. Celles-ci possèdent toutefois une connaissance bien supérieure des besoins de leur propre population.

Nous estimons par ailleurs que les administrations provinciales, si elles étaient pourvues des ressources financières suffisantes, pourraient d'ores et déjà démontrer la même initiative créatrice et la même efficacité que celles dont a pu faire preuve le gouvernement fédéral en certaines circonstances.

Au point de vue économique, nous devons noter que les subventions conditionnelles rattachées aux programmes conjoints représentent en pratique un don sans condition aux provinces riches. En effet, il est probable que celles-ci auraient de toute façon fourni à leur population les services rendus par les programmes conjoints. Dès lors, les provinces riches peuvent libérer une somme égale aux contributions fédérales et les affecter à des postes de leur choix. Il est même possible que, les circonstances s'y prêtant, la subvention conditionnelle permette à ces provinces de maintenir un taux d'imposition moindre que celui qu'elles auraient autrement atteint.

Dans le cas des provinces moins fortunées, c'est la situation inverse qui peut se produire. Pour bénéficier des subventions conditionnelles fédérales, ces provinces doivent parfois réduire d'autres postes de leur budget de façon à libérer les fonds dont elles ont besoin pour défrayer leur quote-part des programmes à frais partagés. Il s'ensuit une discrimination financière possible en faveur des services subventionnés au détriment des services qui ne le sont pas.

Le problème constitutionnel soulevé par les programmes conjoints est grave. En pratique, la présence de ces plans réduit l'initiative des provinces dans les champs d'action que la constitution leur reconnaît et vient même déformer l'ordre de priorités que les provinces désiraient établir dans leurs propres dépenses. De plus, la plupart du temps, ils visent à défrayer le coût d'initiatives qui devraient normalement relever des juridictions provinciales. Cependant, pour des raisons politiques faciles à comprendre, les provinces peuvent difficilement refuser les subventions rattachées aux programmes à frais partagés. Ces subventions deviennent ainsi une contrainte qui, à toutes fins utiles, place les provinces dans un état de subordination vis-à-vis le gouvernement fédéral. En effet, si certaines d'entre elles, à cause de leur position constitutionnelle, ne veulent pas se soumettre aux conditions fixées par le gouvernement central, elles sont gravement pénalisées puisqu'elles se voient privées de sommes auxquelles leurs citoyens ont pourtant contribué. C'est cette situation qui a forcé le Québec à adhérer, depuis 1960, à plusieurs programmes conjoints. Cette adhésion, toutefois, n'a

libéral du Canada. Cette politique s'annonçait comme suit:

"Si certaines provinces le désirent, elles devraient, sans perte d'argent, pouvoir se retirer des programmes conjoints déjà bien établis qui comportent des dépenses régulières payées par le gouvernement fédéral. Ottawa accordera alors à ces provinces une compensation égale à ce qu'il lui en coûte, en diminuant ses propres impôts directs et en augmentant les paiements de péréquation. Il en sera de même lorsque certaines provinces refuseront de prendre part à de nouveaux programmes conjoints que le gouvernement fédéral pourrait croire opportuns. Dans le cas des bourses d'études et des subventions aux universités, un nouveau gouvernement libéral offrira sans conditions, - aux provinces qui le préfèrent, - des ressources financières équivalentes".

Plus récemment, soit le 16 mars 1964, le ministre fédéral des Finances, dans son discours du budget (p. 1023 du Hansard) disait ce qui suit:

"Si les provinces le désirent, nous sommes disposés à leur confier l'entière responsabilité de certains de ces programmes à frais partagés d'une nature continue qui sont déjà établis, et à effectuer les rajustements fiscaux nécessaires, soit sous forme d'une part plus large des domaines d'imposition directe, soit au moyen de modifications ou de compléments aux versements de péréquation".

Plus loin, dans ce mémoire, nous consacrons un passage aux programmes conjoints de nature continue; notre position, au sujet de ces programmes, rejoint sensiblement celle du ministre fédéral des Finances.

## 2) La position du Québec

Le Québec a résolu, depuis 1960 (Conférence fédérale-provinciale de juillet), de mettre un terme au régime des programmes conjoints. La position du Québec a été exprimée de nouveau à la Conférence fédérale-provinciale de novembre 1963.

Les programmes conjoints en vigueur ont certainement joué un rôle de stimulant dans la croissance économique et sociale du pays; ils ont même suppléé, en plusieurs cas, à l'initiative des provinces.

Toutefois, les subventions conditionnelles versées par le gouvernement fédéral aux provinces en rapport avec les programmes conjoints administrés par les gouvernements provinciaux posent toutes sortes de difficultés. Nous comprenons que, lorsque le gouvernement fédéral décide de participer à de tels programmes, il exige que certaines conditions soient remplies par les provinces, mais ces conditions mêmes font naître plusieurs complications.

L'existence de ces programmes se traduit par une perte d'efficacité ou un double emploi et des frais plus élevés. Les provinces doivent avoir à leur service un personnel spécialement chargé de faire rapport à Ottawa de l'exécution de ces programmes et le gouvernement fédéral doit à son tour engager des fonctionnaires



deux provinces les plus riches. Il a, en outre, conservé inchangés les pourcentages des impôts qui entrent dans le calcul de la péréquation. Enfin, il a corrigé ce montant pour tenir compte, dans une certaine mesure et selon des modalités techniques, du revenu que les provinces retirent de l'exploitation des richesses naturelles.

Ce nouveau mode de calcul des arrangements fiscaux a valu au Québec une somme qui, bien que de loin inférieure à ses demandes minimales, représentait presque la moitié des revenus globaux que le gouvernement fédéral consentait à libérer. Cependant, comme nous venons de le dire, les sommes en question sont loin de suffire aux besoins prioritaires du Québec dans les domaines qui relèvent de sa juridiction; celles que les autres provinces ont reçues sont probablement insuffisantes elles aussi et pour les mêmes raisons.

De plus, le mode de calcul adopté en novembre, même s'il a corrigé une injustice dont le Québec, à la suite des arrangements fiscaux de 1962-67, avait été l'objet, a créé d'autres sujets de mécontentement pour certaines provinces.

Le problème des arrangements fiscaux n'est pas du tout résolu. Il importe dès lors, et de façon urgente, tout de suite, d'en arriver à une solution véritable et équitable, qui tienne compte des droits prioritaires des provinces.

En conséquence, le Québec maintient intégralement les demandes qu'il a exprimées à maintes reprises depuis 1960, à savoir l'élargissement des champs de taxation, représenté par la formule 25-25-100 et la péréquation de ces mêmes impôts à ces taux et en prenant comme base la province où le rendement de ces impôts est le plus élevé.

De plus, comme les provinces occuperont, dès demain, 75 p. 100 du champ de l'impôt sur les successions, il convient que celles-ci aient immédiatement l'exclusivité de l'impôt sur les donations entre vifs. Le montant en cause n'est pas considérable, mais cet impôt est essentiel à une saine administration de l'impôt successoral.

- 11 -

### Les programmes conjoints

Les suggestions que le Québec avance relativement aux programmes conjoints se fondent sur les positions qu'il a déjà fréquemment énoncées à ce sujet, et sur celles que le gouvernement du Canada a fait connaître.

### A - Les positions déjà établies

#### 1) La position du gouvernement canadien

Au cours des derniers mois, le Premier ministre du pays et plusieurs de ses collègues ont à maintes reprises exposé la politique qui apparaissait, en 1962, dans le manifeste du parti

Il importe toutefois que l'on sache que les autres solutions dont nous parlons ici ne diminuent en rien la portée de nos exigences fondamentales en matière de fiscalité.

## b) La péréquation

Nous avions demandé, en 1960, que la péréquation soit désormais calculée sur la base du rendement per capita de l'impôt sur le revenu des individus et des sociétés commerciales dans la province où ce rendement était le plus élevé.

Aujourd'hui, nos positions à ce sujet sont demeurées sensiblement les mêmes, sauf que, pour favoriser les provinces à revenus moindres, nous croyons que le rendement des impôts sur les successions devrait continuer à faire partie de la formule de péréquation, même si nous demandons que le fédéral évacue entièrement ce champ de taxation. En effet, l'impôt sur les successions constitue une excellente mesure de la richesse relative des individus et, de ce fait, peut très logiquement servir de base partielle à la péréquation.

Nous sommes très heureux de constater que le gouvernement fédéral actuel, dans le programme qu'il a soumis à la population au printemps dernier, a promis qu'il verserait aux provinces des paiements de péréquation leur garantissant, dans les champs conjoints de taxation, les mêmes revenus par habitant que ceux que retire la province la plus riche. Cette prise de position claire et nette nous satisfait car elle répond à une de nos demandes fondamentales. Nous comprenons aussi que l'expression "champs conjoints de taxation" exclut automatiquement les revenus des richesses naturelles du calcul de la péréquation. Là encore il y a amélioration par rapport à la formule actuelle et on revient à l'esprit d'une véritable péréquation dont le gouvernement du Canada s'était sensiblement détourné avec les arrangements actuels.

Un point n'est cependant pas encore éclairci. Actuellement, la péréquation s'établit sur le rendement per capita moyen des revenus que les provinces peuvent retirer des impôts suivants: impôts sur le revenu des particuliers à raison de 17 p. 100 en 1963, 18 p. 100 en 1964, etc.: impôts sur le revenu des sociétés à raison de 9 p. 100 du revenu imposable par le gouvernement fédéral; impôts sur les successions à raison de 50 p. 100 et moyenne pour les trois dernières années de la moitié des revenus provenant de l'exploitation des richesses naturelles. Dans la nouvelle formule que nous proposons, le dernier type d'impôts disparaît. Il reste donc à déterminer quels pourcentages de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur les successions devront dorénavant servir de base de calcul. Nous suggérons que ces pourcentages soient de 25, 25 (soit environ 10.5 p. 100 du revenu imposable des sociétés) au lieu de 17, 9 et 50 selon les arrangements actuels."

C'était là la position que le Québec exprimait en novembre 1963 sur la question des arrangements fiscaux. Il n'y fut pas donné suite. En effet, le gouvernement du Canada se contenta de libérer d'un 25 p. 100 additionnel l'impôt sur les successions et d'établir la péréquation en prenant comme base les



"Cette question se divise en deux sujets d'importance majeure: la répartition des champs fiscaux et la péréquation.

### a) La répartition des champs fiscaux

Le principal et le plus urgent des motifs sur lesquels nous nous fondons pour exiger une répartition fiscale nouvelle est la priorité actuelle des besoins provinciaux. La répartition fiscale vise à satisfaire ces besoins, c'est-à-dire à permettre aux provinces de se consacrer plus adéquatement et plus efficacement à la mise en valeur, si nous pouvons nous exprimer ainsi, de leur capital humain. C'est ce à quoi tendent les diverses mesures d'éducation, de bien-être et de santé. Corollairement, la répartition fiscale désirée leur permettra de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de développement économique, ce qui a aussi une influence indéniable sur le capital humain. Ces deux objectifs se touchent et se complètent. Or, ils relèvent de la juridiction des provinces et celles-ci, comme nous l'avons déjà dit, n'ont pas actuellement les moyens financiers de les atteindre pleinement. C'est cette situation néfaste pour l'avenir même de notre pays qu'il importe absolument de corriger.

De nouveaux, nous demandons comme pouvoirs fiscaux minima: 25 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers, 25 p. 100 de l'impôt sur le revenu des sociétés, soit (dans ce dernier cas) environ 10.5 p. 100 du revenu imposable, et 100 p. 100 de l'impôt sur les successions, car la transmission de la propriété relève de la juridiction des provinces. Corollairement, il est logique que l'impôt sur les donations entre vifs soit dévolu aux provinces puisque ces donations sont de même caractère que les successions. S'agit-il là de demandes définitives et rigides? Pas nécessairement et pour deux raisons. D'abord, nous sommes présentement au Québec entrain d'étudier le problème de la fiscalité. Tant que la Commission royale d'enquête nommée à cette fin n'aura pas soumis son rapport, les proportions que nous mentionnons ici ne peuvent être considérées comme finales. Chose certaine, elles représentent pour nous un strict minimum et elles ne se situent donc certainement pas au-dessus de ce à quoi peuvent nous conduire nos travaux courants sur la fiscalité.

Nous ne tenons pas non plus de façon absolue aux proportions déterminées qui sont indiquées plus haut. Naturellement, c'est la combinaison que, de loin, nous préférons, mais nous ne refusions pas, par exemple, de recevoir un pourcentage plus élevé que 25 p. cent de l'impôt sur les particuliers pour compenser un pourcentage moindre dans le cas de l'impôt sur les sociétés ou vice-versa. Pour ce qui est de l'impôt sur les successions, il est possible que le gouvernement fédéral tienne à en garder un léger pourcentage pour fins de vérification des autres types d'impôt. En supposant une équivalence du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers ou sur celui des sociétés, nous consentirions à ce que le gouvernement fédéral conserve 5 p. 100 par exemple de l'impôt sur les successions. En somme, pour des raisons de commodité administrative que nous comprenons, l'impôt sur les successions peut donner lieu à un tel arrangement à condition naturellement que la plus grande partie de celui-ci soit dorénavant, comme il est normal, prélevé par les provinces qui le désirent.

La Conférence fédérale-provinciale, qui a débuté à Ottawa en novembre dernier, se continue aujourd'hui à Québec. Nous sommes heureux que le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces du pays aient accepté avec autant d'empressement de se réunir au Québec pour poursuivre les travaux entrepris il y a quatre mois. Notre capitale et toute sa population se réjouissent de leur présence.

Au nom du gouvernement du Québec, nous souhaitons à tous un séjour à la fois agréable et fructueux.

Il ne nous semble pas nécessaire de revenir sur toutes les questions examinées en novembre. Pour certaines d'entre elles, il apparaît plutôt opportun de laisser écouler un laps de temps qui nous permettra de mieux juger des effets des décisions prises à ce moment.

Nous considérons toutefois qu'il est essentiel de nous arrêter de nouveau à deux sujets d'importance capitale: les arrangements fiscaux et les programmes conjoints. Dans le premier cas, nous réitérons notre position; les améliorations nécessaires que nous préconisons, - et qui peuvent même conduire à une réforme en profondeur du fédéralisme canadien, - nous incitent à remettre en pleine lumière le problème de la fiscalité. Dans le second cas, nous répétons le désir du Québec de se retirer des programmes conjoints moyennant compensation fiscale et nous formulons des propositions précises et concrètes à cet effet.

Enfin, nous abordons d'autres sujets qui sont à l'ordre du jour de la présente Conférence ou qui se rapportent à des mesures annoncées récemment par le gouvernement du Canada.



Avant de quitter la question de la santé, un mot des subventions à la construction des hôpitaux, bien qu'elles se rangent dans la catégorie des dépenses d'immobilisation plutôt que dans celle des dépenses courantes. Elles ont eu jusqu'ici une valeur incontestable, mais nous croyons qu'elles n'auront plus guère leur raison d'être au moment où prendront fin les obligations actuelles, en 1968. Toute province désirant se retirer d'ici-là devrait pouvoir le faire.

Nous sommes également disposés à mettre fin à d'autres programmes moins importants étant donné, bien entendu, un préavis suffisant. Il en est d'autres où il nous semble possible de laisser jouer la formule d'option contre indemnisation. Je suis persuadé néanmoins qu'il importe maintenant de connaître les vues de tous les premiers ministres. La complexité de la question n'échappe à personne. La meilleure façon de procéder consiste, comme je l'ai dit, à aborder un à un les programmes principaux. Leur complexité est telle, en effet, qu'ils se prêtent mal à une discussion de principe.

Cette façon de procéder, programme par programme, ne doit pas toutefois nous faire oublier l'objet principal de notre discussion. Certains programmes en particulier peuvent mériter certains reproches, mais ce n'est pas là l'objet de notre conférence. Si justifiées que soient ces critiques de détail, il reste que si nous nous sommes réunis ici c'est que nous sommes de plus en plus persuadés que les services fournis par la province doivent être payés par la province elle-même avec ses propres impôts. Tout le monde en conviendra, le gouvernement fédéral autant que les autres. Il s'agit d'appliquer équitablement ce principe. Le calcul de l'indemnisation au titre de l'abandon des programmes actuels se heurte à de grandes difficultés d'ordre pratique pour peu que l'on veuille traiter justement toutes les provinces. J'ai indiqué une façon de procéder. Ce n'est pas nécessairement la meilleure. Lorsque nous aurons entendu votre opinion, peut-être serons-nous mieux en mesure de présenter de nouvelles idées.

Ne serait-il pas possible d'envisager, en lieu et place de la méthode "programme par programme", ce qu'on pourrait appeler la méthode "linéaire"? J'entends par là la révision de l'ensemble des accords actuels de manière à diminuer peu à peu, avec les années, le pourcentage de l'apport fédéral à la gamme entière des programmes conjoints. Peut-être cela permettrait-il de calculer plus équitablement les dégrèvements consentis au titre des impôts fédéraux de façon à indemniser justement toutes les provinces? Il va de soi que ces dégrèvements correspondraient à la diminution des frais du gouvernement fédéral.

Si je fais état de cette solution de rechange, c'est pour bien faire comprendre qu'il importe de commencer nos entretiens avec un esprit ouvert. Nous examinons l'avenir de programmes qui, dans l'ensemble, ne nous ont pas desservis jusqu'ici. Nous voulons maintenant constater si, compte tenu de conditions nouvelles, il ne serait pas actuellement possible de trouver mieux. Si excellentes que soient les solutions retenues, toutes doivent, malgré tout, être revues avec le temps. On ne saurait pourtant se borner ici aux problèmes urgents ou immédiats. Cette révision, au contraire, doit être envisagée dans l'optique de l'avenir et tenir compte de tout ce qui peut maintenir ou renforcer désormais l'unité de notre pays.

Il importe maintenant de connaître votre avis. J'ai bien clairement établi que le gouvernement fédéral est en principe disposé à accorder, en contre-partie de ce qu'il verse à l'assurance-hospitalisation, des avantages dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers. Mais, à défaut de consensus unanime, on ne saurait arriver à ce résultat sur le plan national avant 1970, c'est-à-dire avant que ne prennent fin les accords actuels. Si, dans l'intervalle, quelques provinces seulement étaient disposées à se charger intégralement du programme, nous serions prêts à leur permettre d'exercer leur droit d'option. J'ai cherché à analyser les dispositions précises qu'il serait loisible au gouvernement fédéral, de son propre chef, de prendre avec une province qui se trouverait dans ce cas. J'ai voulu aussi préciser ce qui découlerait d'un consentement unanime de la part de toutes les provinces. La complexité du problème n'échappera à personne. Incontestablement, le gouvernement fédéral ne saurait présenter de propositions nettes sans connaître d'avantage votre propre sentiment.

Auparavant, un mot de quelques autres programmes. Viennent ensuite, en ordre d'importance, les programmes d'assistance. Trois d'entre eux sont dits "catégoriques"; ils prévoient le versement de prestations aux infirmes, aux aveugles et aux vieillards âgés de moins de 70 ans. Le quatrième, -- le plus dépendieux, -- c'est l'assurance-chômage qui, dans la pratique, est assimilable à un programme d'assistance générale.

Dans ma déclaration préliminaire du mois de novembre, j'ai exposé le point de vue du gouvernement fédéral sur cette question. Selon nous, toute modification éventuelle de ces programmes doit être fondée sur une révision des quatre programmes dans leur ensemble. Nous ne pouvons concevoir la substitution de certains dégrèvements à quelques-uns d'entre eux sans tenir compte en même temps des autres.

À la Conférence de novembre, on a convenu de l'opportunité d'une révision générale des programmes conjoints de bien-être. Depuis, nos fonctionnaires se sont réunis pour préparer une conférence des ministres du Bien-être prévue, en principe, pour le mois de mai. Dans ces conditions, il serait prématuré d'envisager ici l'application de la formule d'option à ces programmes.

D'autre part, nous sommes prêts à discuter immédiatement un grand nombre de programmes moins importants. Ceux qui intéressent les forêts, par exemple, ont récemment été reconduits pour un an. Nous voudrions qu'ils le soient pour deux ans encore, c'est-à-dire pour trois ans en tout. À ce moment-là, il faudrait de toute façon réviser nos dispositions fiscales actuelles. Si, d'ici-là, certaines provinces désirent malgré tout se retirer des programmes intéressant les forêts, la chose est possible. Il sera versé à cet égard un supplément en espèces aux versements de péréquation.

Nous attachons un certain prix aux subventions à la santé et nous entendons continuer à soutenir ce programme. Les provinces qui le désirent pourront continuer à en profiter, mais nous sommes disposés d'autre part à conclure d'autres accords avec les provinces qui voudraient s'en retirer.



peu, avis de son intention de modifier de façon très sensible les accords en question. Les délais de préavis nécessaires étant importants, il y a lieu d'envisager, à la présente conférence, l'opportunité d'une initiative de ce genre.

Nous proposons donc qu'à la province désirant exercer son droit d'option soient offertes, en compensation, des possibilités accrues dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les sommes en cause seraient importantes, c'est-à-dire de l'ordre de 12 ou 12 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers pour l'ensemble des provinces.

Aussi longtemps que la province qui a choisi de se retirer du programme conserverait, en ce qui la concerne, un programme correspondant à celui des autres le calcul de l'indemnisation n'offrirait aucune difficulté. Il suffirait d'augmenter ou de diminuer la péréquation dont elle est la bénéficiaire d'une somme correspondant à l'écart entre les frais effectivement consentis et la valeur de l'accroissement de sa capacité fiscale.

D'autre part, si, à l'issue d'une négociation des accords existants, la province qui exerce son droit d'option

adoptait un programme différent de celui des autres provinces, il y aurait lieu de prévoir des accords plus compliqués. Les frais effectivement consentis ne constitueraient plus dans ce cas une norme raisonnable d'indemnisation. Nous convenons volontiers, par ailleurs, que l'exercice de ce droit ne semblerait guère intéressant pour la province si elle ne recevait en contre-partie une indemnité qui ne correspondrait qu'à ce qu'a coûté jusque-là le programme. En somme, il s'agirait de prévoir une certaine échelle progressive des frais. Il ne faudrait pas oublier, par contre, que si ces dispositions valaient pour un nombre d'années trop considérable, les autres provinces n'auraient pas tort de se juger lésées. Ajoutons qu'il en irait de même si, en établissant cette échelle progressive, on calculait trop largement, c'est-à-dire si on dépassait l'augmentation effective des frais dans celles des provinces parties à l'accord ou son rythme serait le plus faible.

L'exercice du droit d'option, en ce qui concerne

l'assurance-hospitalisation comporte deux autres aspects qu'il y a lieu de mentionner. D'une part, le gouvernement fédéral tient à ce qu'il ne soit porté aucun préjudice aux personnes passant d'une province dans une autre. Il importe, en effet, que celles-ci restent toujours protégées. D'autre part, l'assurance-hospitalisation a favorisé une collaboration technique et une définition de normes dont la valeur est hors de doute. Le retrait d'une ou de plusieurs provinces ferait disparaître l'intérêt financier de cette collaboration. Nous espérons donc que, grâce à certaines dispositions, il nous serait néanmoins possible de garantir ou d'assurer que cette consultation et cette collaboration ne seraient pas compromises.

Si je me suis attardé à l'assurance-hospitalisation

c'est qu'elle constitue, et de loin, le plus important des programmes conjoints. Du point de vue financier, elle intéresse à elle seule la moitié, et davantage, de l'ensemble des programmes dont le retrait apparaît possible en échange d'un dégreèvement à valoir sur les impôts fédéraux.

à cet égard aux provinces. transférer correspondre en gros aux possibilités accrues offertes

Pourtant, nous ne saurions agir ici de notre propre initiative. C'est que les programmes actuels sont visés par des accords qui, dans les cas les plus importants, ont encore plusieurs années à courir. Cela étant, notre retrait plein et entier est soumis à l'assentiment de toutes les provinces sans exception.

En conséquence, à défaut de ce consentement unanime, il nous est impossible de modifier notablement la politique fédérale autrement que par l'adoption de la formule dite de l'option. En somme, le gouvernement fédéral renoncerait aux programmes conjoints seulement dans le cas des provinces qui en exprimeraient le désir, en s'y tenant au contraire dans le cas de celles qui entendraient les conserver.

Mais, ici encore, la liberté de manœuvre du gouvernement fédéral n'est pas entière. Prenons par exemple le cas de l'assurance-hospitalisation, -- c'est de loin le plus important de tous les programmes, -- qui dans l'année financière qui commence aujourd'hui coûtera vraisemblablement plus de 400 millions au Trésor fédéral. Aux termes des accords passés avec chaque province, il est prévu que celle-ci recevra 25 p. 100 des frais par habitant que comporte le programme dans ladite province, plus 25 p. 100 de la moyenne des frais par habitant dans toutes les provinces. C'est dire que si une province entendait faire jouer en sa faveur la formule d'option pour renoncer au programme sous sa forme actuelle, tel qu'il est régi par l'accord intervenu avec toutes les provinces, la base de calcul du partage des frais devrait être entièrement révisée. Autrement dit, le renoncement d'une province modifierait le montant à payer aux autres aux termes des accords actuels.

En conséquence, en ce qui concerne ce programme en particulier, il n'y a qu'une formule d'option qu'il nous est possible d'appliquer, directement, antérieurement à la négociation des accords avec toutes les provinces. Il s'agit là, en somme, de la révision des dispositions fiscales propres aux programmes plutôt que des programmes eux-mêmes, ce qui revient à dire que la province désirant appliquer pour sa part la formule d'option s'engagerait à conserver un programme identique à celui qui existe dans toutes les provinces, dans le cadre des accords, tout au moins provisoirement et en attendant la révision de ceux-ci. Cela étant, les versements fédéraux aux autres provinces ne seraient pas touchés. Pour la province en cause cela reviendrait à dire qu'elle ne recevrait plus désormais de versements du gouvernement fédéral qui seraient, en ce qui la concerne, remplacés par un augmentation des dégrèvements consentis par le pouvoir central à ses ressortissants.

Sans doute, j'en conviens volontiers, il s'agit là d'une option dépourvue de souplesse. On doit comprendre, pourtant, que nous ne saurions agir autrement sans renégocier des accords avec toutes les provinces. Certes, si celle-ci était acquise, il nous serait d'ores et déjà possible d'envisager un système plus souple. Par ailleurs, on pourrait arriver au même résultat si le gouvernement fédéral s'engageait à donner, d'ici



Depuis quelque temps déjà les provinces savent ce qui en est du point de vue fédéral sur l'ensemble de cette question. Si elles le désirent, nous sommes disposées à envisager le transfert intégral des responsabilités en ce qui concerne les programmes conjoints bien établis et comportant des engagements pécuniaires réguliers. En retour, nous sommes prêts à modifier notre régime fiscal de façon telle que l'importance des frais à

Ce sont là, pourtant, des problèmes d'avenir, des obstacles à tourner plus tard. Ce qu'il importe de savoir ce sont les modifications à apporter éventuellement aux programmes conjoints actuels, pour les fins actuelles.

Mais cette décision, nous d'Ottawa ne devons pas, ne pouvons pas la prendre seuls. L'intervention fédérale doit ici se borner à certaines initiatives, à certaines propositions à soumettre aux provinces. Il ne saurait être question d'entreprendre de nouveaux programmes sans recueillir au préalable l'accord des deux parties ayant convenu de partager les frais. C'est dire qu'en aucune manière on ne saurait se dispenser de consultations préalables au lancement de programmes de ce genre. Il reste toutefois que l'intérêt du Canada veut que le gouvernement fédéral soit disposé à prendre l'initiative, c'est-à-dire à proposer de nouveaux programmes conjoints lorsque la conjoncture économique semble l'exiger, même si d'autre part la tendance générale incline vers l'abandon d'initiatives de cet ordre.

Cette diminution progressive des programmes d'immobilisation, au fur et à mesure que les provinces deviennent capables d'en assumer le coût elles-mêmes, est possible et souhaitable. Elle n'est pas cependant inévitable. Nous pouvons tous concevoir l'avènement de conditions économiques qui rendraient nécessaire un accroissement des programmes conjoints. Plus précisément, par suite de la responsabilité qui lui incombe dans le domaine de l'embauche et de l'économie le gouvernement fédéral pourrait être amené à accroître plutôt qu'à diminuer le nombre des programmes conjoints d'immobilisation, dans une conjoncture de ralentissement de la croissance économique.

Si, comme nous l'espérons, le progrès économique au cours des prochaines années devait conduire à une répartition plus égale entre les responsabilités et les ressources des gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral n'aurait pas à prendre une part aussi grande aux programmes d'immobilisation: en l'occurrence, il ne s'ensuivrait pas qu'il doive pour autant se retirer des programmes existants. Cela impliquerait plutôt une réduction naturelle, étant donné que certains programmes se termineraient sans être remplacés. Il n'y aurait pas de modification dans les engagements qui exigerait une compensation fiscale. En effet, le concept de la compensation fiscale égale aux dépenses effectuées ne s'applique évidemment pas aux programmes qui, de par leur nature, comportent des dépenses très différentes d'année en année.

Les programmes d'immobilisation sont donc, en eux-mêmes, un instrument souple de collaboration fédérale-provinciale. Comme bien de projets inaugurerait-on lorsque ceux qui existent seront menés à leur terme? Voilà un problème qui dépend de changements qu'aucun d'entre nous, j'ose l'affirmer, ne saurait prévoir.

SUBVENTIONS CONDITIONNELLES ET PROGRAMMES CONJOINTS

Dans ma déclaration inaugurale lors de notre rencontre de novembre dernier, j'ai lancé l'idée que nous devrions considérer l'adite conférence comme le début d'un nouveau chapitre de nos relations fédérales-provinciales. Il est bien entendu qu'au cours de la présente conférence, nous allons continuer à rédiger le même chapitre mais le titre principal n'en sera plus le même; en novembre, il s'agissait des arrangements fiscaux pour l'année financière qui vient et, aujourd'hui, il sera question des programmes conjoints; les résultats de nos délibérations se feront sentir, non en 1964 mais en 1965, et au cours des années subséquentes.

J'entrerais dans le vif du sujet en résumant brièvement comment le gouvernement fédéral envisage ce problème, que j'ai mentionné le 26 novembre. Nous croyons que, dans le passé, les programmes conjoints ont constitué un moyen essentiel de surmonter les obstacles provenant de l'inégalité fiscale des provinces et les pressions concurrentes exercées sur les trésoreries provinciales. À mon avis, ces programmes ont contribué de façon essentielle au progrès économique et social du Canada et à la réduction progressive de l'inégalité entre les diverses régions. Toutefois, les conditions changeantes, -- y compris, par-dessus tout, l'expansion de notre système de péréquation des revenus dans les champs de taxation partagés, -- nous offrent maintenant plus de choix que par le passé. Il est donc tout à fait opportun que nous examinions ensemble s'il ne conviendrait pas maintenant de modifier quelques-uns des programmes conjoints par le retrait du gouvernement fédéral et le transfert des responsabilités aux gouvernements provinciaux.

D'abord, de quels programmes s'agit-il? L'expression générale "subventions conditionnelles et programmes conjoints" comprend, nous le savons tous, un grand nombre d'ententes diverses entre le Canada et les provinces. Toutefois, les programmes sont, fondamentalement, de deux sortes: en premier lieu, ceux qui ont trait aux services courants et, ensuite, ceux qui ont pour but de financer les projets entraînant des dépenses de capital. Les principaux exemples de la première catégorie sont l'assurance-hospitalisation et les quatre programmes d'assistance sociale. Les programmes d'immobilisation comprennent, par exemple, la route transcanadienne, l'ARDA et la construction d'écoles pour la formation technique et professionnelle.

Les programmes d'immobilisation, par leur nature même, ne durent que pendant un temps limité. De fait, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent le coût de construction, soit d'une grande route, ou d'un barrage, ou de toute autre entreprise du même genre. Les frais prennent fin avec les travaux eux-mêmes. Ainsi, bien que certains de ces projets soient d'assez longue durée, ils ne sont pas permanents. Leur



Projet d'ordre du jour

- I. Rapports entre les programmes conjoints et les arrangements fiscaux, compte tenu des conséquences du retrait volontaire des programmes conjoints.
- II. Le Régime de pensions du Canada.
- III. Arrangements réciproques concernant l'imposition des ministères et organismes gouvernementaux.
- IV. Autres aspects des relations fiscales.
- V. Propositions fédérales de prêts aux étudiants.
- VI. Dispositions propres à assurer la liaison, plus précisément en ce qui concerne le calendrier des réunions prévues pour 1964.
- VII. Rapport sur l'Exposition Universelle de 1967 au Canada.
- VIII. Autres questions.

Comité devait comprendre trois ministres fédéraux et un ministre de chaque province.

Les délégués ont en outre étudié les propositions fédérales visant à mettre en oeuvre un programme national de prêts aux étudiants et à étendre le régime des allocations familiales aux étudiants de 16 et de 17 ans. Un accord est intervenu selon lequel le gouvernement fédéral devra consulter les provinces avant de donner suite à ses projets.

Un autre important sujet de discussion fut celui des problèmes concernant le rapport qui existe entre le régime de pension que propose d'établir le gouvernement fédéral et celui du même genre que le gouvernement de Québec a l'intention d'entamer.

Au cours de la Conférence, les délégués ont en outre examiné plusieurs autres questions:

les dispositions propres à assurer la liaison entre le gouvernement fédéral et les provinces et le calendrier des diverses conférences fédérales-provinciales prévues pour 1964, la proposition d'étendre les dispositions du programme d'assurance-hospitalisation aux malades mentaux et aux tuberculeux, la participation à l'Expo 67, les droits d'exploration minière sous-marine, les propositions d'aide accrue à la construction de routes, la question des écrits haineux, l'imposition des services publics en Alberta et à Terre-Neuve, et les problèmes concernant l'assurance-chômage.

A l'issue de la dernière séance, les délégués de la Conférence ont publié un communiqué dans lequel sont expliqués les sujets traités et qui paraît dans la présente brochure. Dans une annexe, le lecteur trouvera les noms des conseillers et des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux.



A la Conférence plénière qui réunissait à Ottawa du 26 au 29 novembre 1963 le Premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces, ceux-ci se sont mis d'accord pour tenir une autre conférence au début de 1964 et ont accepté l'invitation du premier ministre de la province de Québec, M. Jean Lesage, à tenir la réunion dans la ville de Québec.

Le 5 décembre 1963, M. Lesage écrivait au Premier ministre Pearson pour lui faire savoir que tout serait prêt à Québec pour recevoir les délégués à la conférence à partir du dimanche 23 février ou du dimanche 1er mars 1964. M. Lesage proposa au Premier ministre de se mettre en rapport avec les chefs des neuf autres gouvernements provinciaux pour s'assurer de la date qui leur conviendrait le mieux.

Le 31 décembre 1963, M. Pearson accusait réception de la lettre de M. Lesage et écrivait aux premiers ministres des provinces. Certains d'entre eux répondirent que les dates fixées étaient trop rapprochées du début de l'année. Or, après avoir proposé des dates ultérieures à M. Lesage, le Premier ministre adressait aux premiers ministres des provinces une lettre dans laquelle il leur proposait le 31 mars comme date à laquelle le gouvernement de Québec serait probablement en mesure de recevoir les délégués. Tous les premiers ministres provinciaux à l'exception de M. Lloyd de la Saskatchewan, répondirent qu'ils pourraient assister à la Conférence à cette date-là.

La Conférence s'est réunie dans la salle de l'Assemblée législative de l'Hôtel du gouvernement, à Québec, le mardi 31 mars 1964. Les séances ont duré trois jours et ont pris fin le 2 avril 1964. Le Premier ministre Pearson et le ministre des Finances, M. Walter Gordon, y ont présenté des déclarations écrites, tout comme le premier ministre du Québec, M. Lesage, et celui du Nouveau-Brunswick, M. Robichaud. Ces quatre déclarations sont reproduites dans la présente brochure telles qu'elles furent officiellement présentées. Cela mis à part, toutes les réunions de la Conférence furent tenues à huis clos.

Un ordre du jour approuvé au préalable de part et d'autre servit de base à la discussion. Cet ordre du jour énonçait qu'une liste des délégués à la Conférence sont reproduits dans la présente brochure.

La majeure partie de la conférence fut consacrée à l'étude des relations fédérales-provinciales en matière fiscale et surtout des programmes conjoints et des subventions conditionnelles. Il fut décidé que le gouvernement fédéral devrait engager immédiatement des discussions détaillées avec les gouverneurs provinciaux sur les dispositions de retrait volontaire des programmes conjoints de nature continue et qui comportent des dépenses annuelles. Les problèmes de réciprocité en matière fiscale et d'exemption d'impôts entre les deux paliers de gouvernement firent aussi l'objet de discussions. Il faut décidé de créer un organisme spécial, désigné sous le nom de Comité du régime fiscal qui serait chargé d'étudier, dans leur ensemble, les relations fédérales-provinciales en matière fiscale et de faire un rapport provisoire à la Conférence vers le début de 1965. Le

TABLE DES MATIERES

Pages

2	Avant-propos.....
4	Projet d'ordre du jour.....
	Déclarations préliminaires et propositions fédérales et provinciales*.....
5	Le gouvernement du Canada.....
11	Le gouvernement du Québec.....
24	Le gouvernement du Nouveau-Brunswick.....
28	Déclaration du ministre des Finances du Canada sur la fiscalité intergouvernementale.....
31	Communiqué publié à l'issue de la conférence fédérale-provinciale, le 2 avril 1964.....
Annexe :	
33	Liste des représentants et conseillers fédéraux et provinciaux.....

\* Huit provinces n'ont pas fait de déclaration préliminaire officielle



© Droits de la Couronne réservés  
En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,  
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX  
1735, rue Barrington

MONTREAL

Edifice Aterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

Edifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Edifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix 75 cents

N° de catalogue Z2-1964/2

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, m.s.r.c.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie

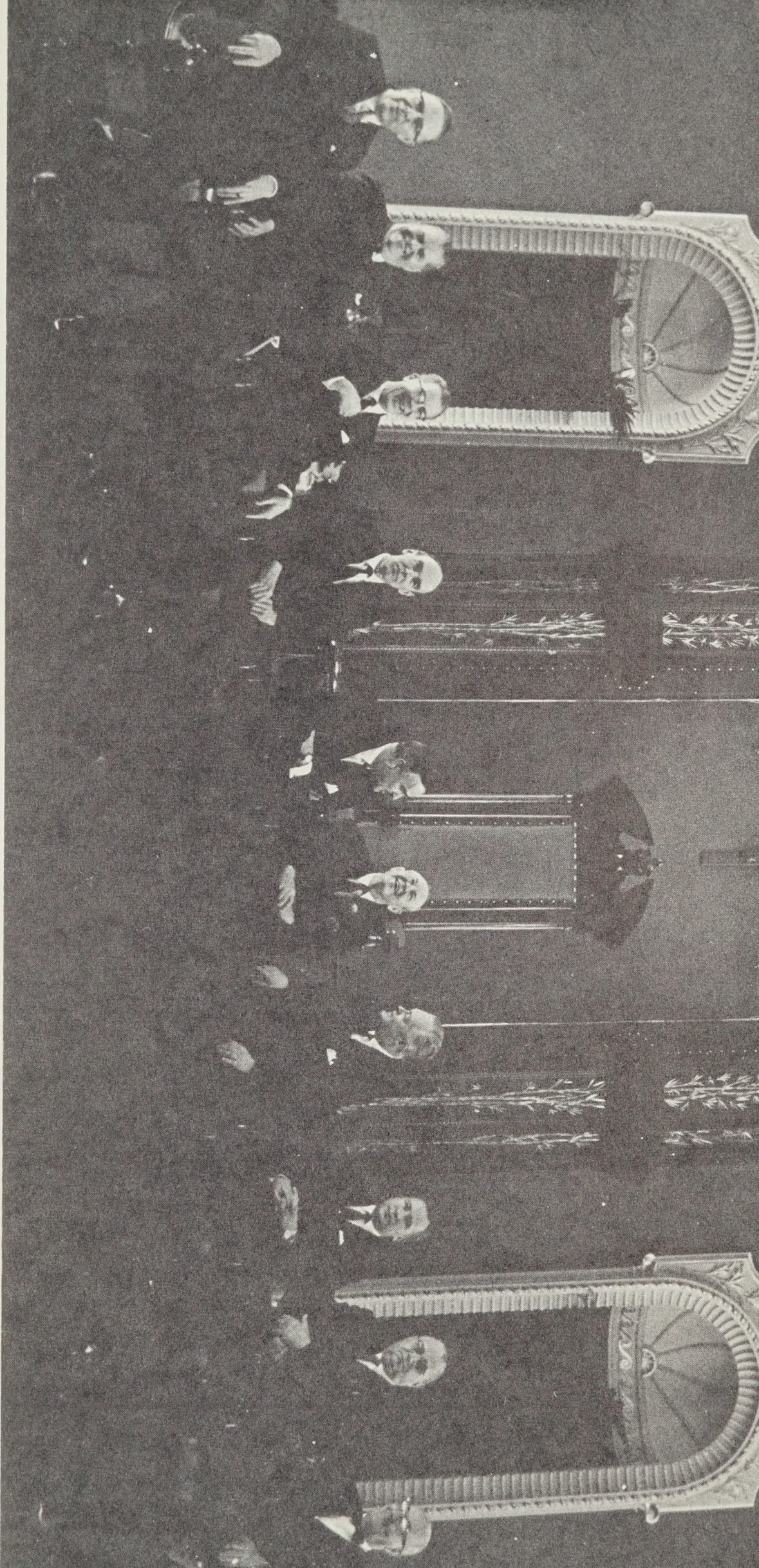
Ottawa, Canada

1968

**CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE  
QUÉBEC, 31 mars-1er avril, 1964**

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ/OTTAWA





De gauche à droite: l'hon. E.C. Manning, Premier ministre de l'Alberta; l'hon. W.A.C. Bennett, Premier ministre de la Colombie-Britannique; l'hon. D. Roblin, Premier ministre du Manitoba; l'hon. R.L. Stanfield, Premier ministre de la Nouvelle-Ecosse; l'hon. J.P. Robarts, Premier ministre de l'Ontario; le très hon. L.B. Pearson, Premier ministre du Canada; l'hon. Jean Lesage, Premier ministre du Québec; l'hon. L.J. Robichaud, Premier ministre du Nouveau-Brunswick; l'hon. W.R. Shaw, Premier ministre de l'Ile du Prince-Edouard; l'hon. J.R. Smallwood, Premier ministre de Terre-Neuve.











BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ/OTTAWA

**CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE**  
**QUÉBEC, 31 mars-1er avril, 1964**